

UNIVERSIDAD ANDINA “SIMÓN BOLÍVAR”

SEDE ECUADOR

ÁREA DE ESTUDIOS SOCIALES Y GLOBALES

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos

**La Securitización de la Inmigración Ilegal en los Estados
Unidos: Análisis Constructivista**

Diana Paredes Mancheno

2007

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la Universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez después dentro de los treinta meses después de su aprobación.

.....

Diana Paredes Mancheno

17-09-07

UNIVERSIDAD ANDINA “SIMÓN BOLIVAR”

SEDE ECUADOR

ÁREA DE ESTUDIOS SOCIALES Y GLOBALES

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos

**La Securitización de la Inmigración Ilegal en los Estados
Unidos: Análisis Constructivista**

Diana Paredes Mancheno

Quito-Ecuador

2007

ABSTRACT

Los fenómenos migratorios siempre han estado presentes en la historia de la humanidad, sin embargo con los atentados del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos, la figura del inmigrante adquiere un carácter más amenazante, que atenta inclusive con la sobrevivencia de la Nación, al establecer un vínculo directo entre la inmigración y el terrorismo.

De esta forma es necesario examinar cómo la inmigración se ha convertido en una amenaza para el sistema de bienestar social, el orden público e inclusive la identidad de la Nación, a través del estudio de la ‘securitización’ de la misma; es decir, a través del análisis de la figura del inmigrante como una construcción sostenida por las autoridades gubernamentales y de seguridad, los partidos políticos y la sociedad en general.

La presente investigación toma el caso más sobresaliente del mundo occidental, el de los Estados Unidos de América, para el estudio de la securitización de la inmigración desde una perspectiva constructivista, haciendo un análisis de los discursos emitidos por parte de las autoridades gubernamentales y de seguridad, la legislación vigente al respecto y las acciones ejecutadas por las agencias de seguridad.

A mis padres Gustavo y Melva
Por creer siempre en mí

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	7
1.1 Problema de investigación.....	7
1.2 Enfoque y marco conceptual	10
2. ANÁLISIS DE LAS INTERVENCIONES OFICIALES DE LAS AUTORIDADES GUBERNAMENTALES ESTADOUNIDENSES QUE IMPLICAN LA SECURITIZACIÓN DE LA INMIGRACIÓN	17
2.1 La inmigración como amenaza al sistema de bienestar social	18
2.2 La inmigración como amenaza para el orden público.....	21
2.3 La inmigración como amenaza a la identidad	25
3. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS LEGALES ESTADOUNIDENSES QUE IMPLICAN LA SECURITIZACIÓN DE LA INMIGRACIÓN	31
3.1 Breve reseña del origen y desarrollo de la legislación inmigratoria en los Estados Unidos.....	31
3.2 Real ID Act (HR 418) y la ley HR 1268	37
3.3 Proyecto de Ley HR 4437 (The Border Protection, Anti-terrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005)	47
3.4 Proyecto de ley S 1348 (Comprehensive Immigration Reform Act of 2007)	52
4. ANÁLISIS DE LAS AGENCIAS DE SEGURIDAD ESTADOUNIDENSES Y DE LAS ACCIONES EJECUTADAS CON RESPECTO A LA SECURITIZACIÓN DE LA INMIGRACIÓN	59
4.1 Las luchas de poder de las agencias de seguridad.....	60
4.2 La utilización de estadísticas	67
4.3 El empleo de la tecnología para el control de la inmigración	73
5. CONCLUSIONES.....	82
6. BIBLIOGRAFÍA.....	92

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Problema de investigación

a.- Breve descripción del problema

El fenómeno de la migración no es nuevo para la historia de la humanidad, especialmente para los Estados Unidos, que se constituyó en base a importantes procesos migratorios siglos atrás. Sin embargo, dentro las migraciones contemporáneas (desde 1973 hasta el presente), la inmigración hacia este país del Norte se inició con Cuba, aunque en la actualidad no solo los cubanos se han arriesgado a emigrar legal o ilegalmente hacia los Estados Unidos: México, Centroamérica, así como también inmigrantes de alrededor de 43 naciones han participado en este proceso. Hoy en día 8 millones de personas viven en Estados Unidos sin documentos legales, y cada año el número aumenta en un estimado de 250.000, conforme más personas entran al país o permanecen una vez que sus visas expiran.¹

En este contexto la inmigración ilegal hacia Estados Unidos se ha venido constituyendo como un fenómeno pluridimensional con implicaciones de carácter interno y externo. A nivel interno han surgido una serie de reacciones, entre las cuales algunas manifiestan que los inmigrantes significan un fuerte gasto para los servicios públicos que ofrece el Estado, mientras otros afirman que estos grupos activan la economía de la Nación. Lo cierto es que de acuerdo a la Oficina de Censo de los Estados Unidos, el poder adquisitivo de los 41.3 millones de latinos bordea entre los 600 mil y 700 mil millones de dólares, y se estima que se pudiera superar el billón de dólares en los próximos cinco años, hecho que demuestra la importancia de los latinos

¹ George Weissinger, "The Illegal Alien Problem: Enforcing the Immigration Laws", Nueva York, New York Institute of Technology, 2003, disponible en: http://www.immigration-usa.com/george_weissinger.html

en la economía norteamericana.² Sin embargo, mientras las tasas de desempleo de los extranjeros bordea el 7.5%, la de los nativos es solo ligeramente menor con un 6.2%; adicionalmente, en la provisión del servicio de pensiones, el 25.5% de la población que las recibe son familias inmigrantes, en comparación de un 16.7% de familias nativas.³

Trasladándonos a la dimensión externa de la inmigración ilegal, la misma se agudiza a causa de los atentados del 11 de septiembre del 2001, con la ejecución de la estrategia de “Guerra Global contra el Terrorismo”. En la aplicación de esta iniciativa, el gobierno del presidente Bush lanza un instrumento de base respecto a la política de seguridad interna de la Nación: la Estrategia de Seguridad Nacional del 2002 (National Security Strategy 2002). Este instrumento apunta a una lucha contra el terrorismo dentro del territorio estadounidense, basándose en tres principios básicos: interés nacional, seguridad y supervivencia. Adicionalmente, producto de esta estrategia, el gobierno del Presidente Bush crea una nueva agencia gubernamental, el Departamento de Seguridad Interior, cuya principal función es la protección de sus fronteras y la reducción de vulnerabilidades ante ataques terroristas, resaltando el carácter restrictivo en el control de la inmigración.

Posteriormente, en febrero del 2003, como alcance a la Estrategia de Seguridad Nacional del 2002, la Casa Blanca elabora la Estrategia Nacional para el Combate al Terrorismo (National Strategy for Combating Terrorism), que se basa en la detección de amenazas antes de ser identificadas en la frontera. De esta forma el terrorismo se convierte en una amenaza global que necesita ser combatida de igual forma, con el apoyo de la comunidad internacional. Así mismo este instrumento establece una

² Melissa Novoa y Sevicios Internacionales, “El poder de los inmigrantes”, en *Martes Financiero*, N°424., Ciudad de Panamá, Diario La Prensa, 2006, disponible en:

<http://www.martesfinanciero.com/history/2006/05/09/Columnas/temadeportada.html>

³ M. Novoa, “El poder de los inmigrantes”, disponible en:

<http://www.martesfinanciero.com/history/2006/05/09/Columnas/temadeportada.html>

conexión entre el terrorismo y otros delitos internacionales como el narcotráfico, el tráfico de armas, el tráfico de personas, los secuestros, etc. También vale la pena recalcar el énfasis que hace esta Estrategia en el control de las fronteras como componente clave de la seguridad de cualquier Nación; hecho que construye una relación entre la inmigración y el terrorismo.

Acompañando a estas estrategias de carácter político, el gobierno estadounidense actualmente se encuentra promulgando la reforma a la ley de inmigración, con el objetivo de crear un marco legal que pueda hacer frente a la creciente amenaza del inmigrante, también representado como el “enemigo interno”.

b.- Pregunta de investigación

¿Cómo la inmigración ilegal hacia los Estados Unidos se ha convertido en un problema de seguridad?

c.- Objetivos específicos de la investigación

- Demostrar cómo la inmigración ilegal se ha securitizado en los Estados Unidos, sobretodo desde los ataques del 11 de septiembre.
- Identificar los elementos característicos que dan forma a la securitización de la inmigración ilegal.
- Analizar cómo las intervenciones oficiales, los cuerpos legales y las acciones ejecutadas por las agencias de seguridad forman parte de una estrategia común de securitización de la inmigración ilegal.
- Analizar las alternativas viables para la desecuritización de la inmigración ilegal en los Estados Unidos y a nivel mundial.

1.2 Enfoque y marco conceptual

En esta sección se sentarán las bases teóricas de la securitización de la migración. En primera instancia se debe partir este análisis de los procesos de securitización en general y en especial en aspectos sociales, tratados por Barry Buzan; para luego adentrarnos en el tema de seguridad y migración, expuesto principalmente por tres autores: Ole Weaver, Jef Huysmans y Didier Bigo. A continuación se hará un análisis de la base teórica de estos autores para responder a la pregunta de investigación.

El enfoque de Barry Buzan, surge como contestación a los conceptos tradicionales de *seguridad* y *poder* de la Teoría Realista. En este sentido el autor sostiene que el enfoque de seguridad no se limita al análisis militar dentro del marco del Estado Nación, sino que propone para su estudio cinco dimensiones: militar, política, económica, social y ambiental. Así mismo Buzan sostiene que los asuntos de seguridad se diferencian de los asuntos de otra índole cuando significan una amenaza existencial que requiere por parte de un actor, la aplicación de medidas de emergencia, que no serían admitidas, sino fuera por las circunstancias.

Adentrándonos a la problemática, inclusive antes de los ataques del 11 de septiembre, el gobierno estadounidense en su Estrategia de Seguridad Nacional de 1998, presenta a las migraciones masivas y de refugiados como un crimen internacional que debe ser combatido por la comunidad internacional; además de proponer extender los esfuerzos de control del crimen más allá de la frontera norteamericana.

Sin embargo este proceso se hace más evidente después de los ataques del 11 de septiembre con la estrategia de “guerra global contra el terrorismo” en donde se toman medidas mas drásticas que ya fueron expuestas anteriormente, como la Estrategia de Seguridad Nacional del 2002, la Estrategia Nacional para el Combate al Terrorismo, el

establecimiento del Departamento de Seguridad Nacional, etc. Todas estas medidas adoptadas por el gobierno norteamericano ya no sólo se dedican a la defensa de sus fronteras sino a “extender” sus límites en ámbitos como la inmigración, el narcotráfico y el terrorismo. Precisamente este hecho, de trascender sobre el dominio de sus fronteras nacionales y proyectarse a nivel mundial, muestra la securitización del fenómeno de la inmigración ilegal, el cual ha sido relacionado con otros crímenes internacionales como la trata de personas, el narcotráfico, el tráfico de armas, entre otros.

Partiendo del pensamiento de Buzan, existen teóricos que se han especializado en un análisis constructivista de los temas de seguridad; uno de los más reconocidos es Ole Weaver. Este autor, junto con Buzan, es uno de los principales expositores de la Escuela de Copenhague, la cual en el año de 1993 expuso al problema de la inmigración y de ciertos fenómenos sociales, como una amenaza para la identidad de la sociedad. Weaver fue mas allá del preguntarse si la migración es verdaderamente o no una amenaza, para dedicarse al estudio de las dinámicas de seguridad que convierten a la migración en un ‘asunto de seguridad’. Para lograr este objetivo, el autor plantea la necesidad de tratar al objeto *seguridad* como un concepto auto-referencial que requiere del análisis de las prácticas discursivas para explicar que la securitización de un fenómeno no se refiere a una situación externa objetiva, sino que esta es construida.

Es así que para Weaver, la securitización de la inmigración se plantea como una ‘amenaza existencial’ para la identidad de la Nación, lo que amenaza con la destrucción de la misma. Como parte focal de su análisis, el autor estudia los verdaderos efectos del discurso en lugar de verificar su veracidad. En este sentido el autor posteriormente planteó la noción de ‘seguridad continua o discurso coherente’, en la cual los profesionales de la seguridad utilizan la cotidianidad para ejercer sus prácticas en contra de amenazas ordinarias que construyen un ‘espiral de inseguridad’ que culmina en la

imagen del inmigrante como vínculo de todos sus temores; de esta forma el crimen, la inmigración y la ilegalidad se conectan. Ante tal amenaza, los profesionales de la seguridad se muestran imposibilitados por lo que se deben crear nuevas prácticas e instituciones para hacer frente a este enemigo ‘volátil’, para lo que se necesitan instaurar técnicas de localización e identificación.

Finalmente, parte del pensamiento de este autor radica en la propuesta de desecuritización, la cual se sustenta en la teoría clásica liberal, que busca reducir el número de asuntos en que la fuerza y la legitimidad deben ser utilizadas. Los liberales querían restringir la retórica de amenaza y de supervivencia de la Teoría Realista, para abrir espacio a una sociedad civil en la que los individuos no tengan que relacionarse en un carácter de seguridad.

Huysmans por su parte, contestado al pensamiento de Weaver en sus inicios, el cual se basaba exclusivamente en el análisis del discurso de una manera descontextualizada; enfatiza el rol que tienen los actores securitizadores ante la supuesta amenaza que representa cualquier fenómeno. Al respecto, el autor se refiere a la producción de poder/conocimiento, un concepto introducido por Foucault y retomado por Bigo, el cual establece que el proceso de securitización no puede reducirse a una simple retórica pues implica una movilización extensiva de recursos para soportar el discurso. Es así que depende de la capacidad de los actores de crear poder/conocimiento, el cual reúna las amenazas de distintos sectores (terrorismo, crimen y desempleo) y los agrupe en la imagen del inmigrante.

Respecto al tema, Huysmans ha logrado establecer que la construcción de la migración como un asunto de seguridad implica la movilización de instituciones particulares como la policía y otras agencias de seguridad, las cuales no solo desarrollan políticas reactivas ante el terrorismo, las drogas, la inmigración, etc., sino que producen tecnologías que fabrican la amenaza que la migración representa.

Adentrándonos en el tema de securitización de la inmigración, Huysmans argumenta que la migración a nivel discursivo está construida como una amenaza que afecta a tres sectores específicamente: el sistema de bienestar social, el orden público y la identidad cultural de la comunidad o de la nación. Así mismo, como proyecto de desecuritización, el autor plantea introducir al inmigrante en las prácticas cotidianas, para que deje de ser considerado un enemigo, y pase a ser visto como una persona común y corriente que enfrenta problemas como el resto de la gente. Es importante resaltar que este proyecto de desecuritización toma en consideración el rol de los ‘profesionales de la seguridad’, para que ellos formen parte activa de este proceso y eliminen de sus prácticas las operaciones que personifican al inmigrante como una amenaza para la Nación.

Finalmente el último teórico relacionado al tema de securitización de la migración es Didier Bigo. Este autor también hace una fuerte crítica a Weaver respecto a la limitación de su análisis que se enfoca únicamente en las prácticas discursivas, ignorando así las prácticas no-discursivas que son sumamente importantes para una formación en seguridad. Bigo argumenta que no se pueden separar a estas prácticas no discursivas pues elementos como la operación de tecnologías, los efectos del poder, los enfrentamientos y especialmente la competencia institucional en el campo de la seguridad, serían ignorados.⁴

⁴ Claudia Aradau, “Migration: The Spiral of (In)Security”, en *Rubikon*, Quarterly Academic Journal 2001, disponible en: <http://venus.ci.uw.edu.pl/~rubikon/forum/claudia1.htm>

De esta forma, para el análisis de discurso de securitización de la inmigración, Bigo hace énfasis en la vinculación de la figura del inmigrante y su plasticidad, a las prácticas de las agencias de seguridad y a la manera como los individuos aceptan o no esas prácticas. Bigo, apoyándose en el trabajo de Murray Edelman, plantea analizar la estructura de los juegos políticos, burocráticos y mediáticos para comprender el panorama político que se presenta con la securitización de la inmigración.⁵ Se debe comprender las múltiples prácticas discursivas, la heterogeneidad de las disposiciones concretas (dispositivos legales, retóricas políticas, prácticas policiales, tecnologías de vigilancia, discursos sobre los derechos humanos, resistencias y astucias de los actores..) y la articulación de las relaciones entre el conocimiento y el poder.⁶

Bajo este razonamiento, Bigo recomienda seguir la transversalidad discursiva de la figura del inmigrante a través de todas las relaciones que mantiene con los diferentes problemas estructurales, así como también con la figura del Estado soberano en sí mismo. Esta tarea se basa en un constructivismo sociológico que insiste en la interacción discursiva, las posiciones de autoridad de quienes se pronuncian, la lógica del campo que estructura lo decible y lo indecible y las prácticas de las agencias de seguridad que hacen que en un momento dado, cómo lo afirma Alexander Wendt, “la seguridad sea eso que los profesionales hacen”.⁷

⁵ Jacob Edelman Murray, *Constructing the political spectacle*, Chicago, University of Chicago Press, 1998, citado por Didier Bigo, “Sécurité et immigration: vers une gouvernementalité par l'inquiétude?”, 1998, disponible en: <http://libertaire.free.fr/bigo5.html>

⁶ Hubert Dreyfus y Paul Rabinow (dir), Michel Foucault: un parcours philosophique: au-delà de l'objectivité et de la subjectivité, Paris, Gallimard, 1984.

⁷ Alexander Wendt, “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”, en *International Organization*, Vol. 46 (2), 1992, p.391.

Enfatizando en el rol de las agencias de seguridad, Bigo, en contestación a la noción de ‘capital social’ de Weaver⁸, plantea el término ‘capital simbólico’ en el sentido que vincula a la autoridad con una clase especial de conocimiento, el cual es necesario para su apoyo y para perpetuarlo. Es así que el Estado deja de ser considerado el actor unitario pues dentro del mismo surgen distintas voces que generan una multiplicidad de posiciones que se enfrentan para ganar legitimidad y convertirse en el discurso.

Acerca de estas instituciones en disputa, consideradas como los profesionales de seguridad, Bigo afirma que son ramificaciones del Estado que privadas del enemigo externo de la Guerra Fría, buscan otro enemigo para poder cumplir su rol esencial como protectores de la sociedad. El enemigo externo se convierte en el enemigo interno, el cual rompe con el orden y la armonía. Pero esta vez el enemigo ya no es fácilmente identificable, ha adquirido la categoría de inmigrante.

Al concluir este capítulo de introducción de la securitización de la inmigración, analizando a breves rasgos el problema de investigación, la pregunta de investigación, los objetivos específicos de la misma y su enfoque y marco conceptual; a continuación se proseguirá con un análisis de la securitización de la inmigración en los Estados Unidos desde una perspectiva constructivista. Para este objetivo se desarrollará el estudio en tres cuerpos principales.

El segundo capítulo hará un análisis de discurso de las autoridades gubernamentales estadounidenses, el mismo apuntará a representar a la inmigración como una amenaza en tres sectores principalmente: el sistema de bienestar social, el orden público y la identidad de la Nación.

⁸ La noción de capital social de Weaver se refiere a la autoridad que detenta un actor, aunque éste no pertenezca a ningún sector oficial del Estado.

Posteriormente, el tercer capítulo tomará como punto de análisis los instrumentos legales relacionados al tema de la securitización de la inmigración; para lograrlo en primera instancia se hará una breve reseña del origen y del desarrollo de la legislación inmigratoria en Estados Unidos, para luego dar paso a varios instrumentos de legislación que plantean la securitización de la inmigración, haciendo énfasis en la relación inmigración-terrorismo. Estos instrumentos son: el REAL ID Act, el Proyecto de Ley HR 4437, y el Proyecto de Ley S1348.

Finalmente el cuarto capítulo realizará un estudio de las agencias de seguridad estadounidenses y de su accionar en lo referente a la securitización de la inmigración. Para cumplir con este objetivo el análisis se lo dividirá en tres puntos principales: las luchas de poder de las agencias de seguridad, la utilización de estadísticas y el empleo de tecnología para el control de la inmigración.

El capítulo de conclusiones reagrupará las ideas principales extraídas de cada uno de los capítulos, así como también lanzará algunos puntos de reflexión acerca de este tema. A continuación se dará paso al análisis de las intervenciones oficiales de las autoridades gubernamentales estadounidenses que implican la securitización de la inmigración.

2. ANÁLISIS DE LAS INTERVENCIONES OFICIALES DE LAS AUTORIDADES GUBERNAMENTALES ESTADOUNIDENSES QUE IMPLICAN LA SECURITIZACIÓN DE LA INMIGRACIÓN

La figura del discurso

La teoría constructivista se basa en la ampliación del análisis de seguridad internacional, fundada tradicionalmente en temas militares, al estudio de temas no directamente relacionados como la cultura, la economía y el ambiente. Dentro de este nuevo tipo de enfoque, la Escuela de Copenhague liderada por Ole Weaver, marca la pauta estableciendo la importancia del análisis del discurso como herramienta principal para el estudio de la securitización de los diferentes procesos que experimenta una sociedad.

Dentro de esta perspectiva, el discurso es considerado la figura fundamental que crea y edifica los asuntos de seguridad, sin necesariamente sustentarse en la realidad, por lo que varios autores han sugerido ver más allá del efecto del discurso y analizar cuáles son sus causas (que intereses se esconden detrás del mismo), además de su veracidad.⁹ Sin embargo, y para objeto de este estudio, se empleará esta herramienta ya que se sigue manteniendo como una de las maneras más efectivas para identificar la securitización de un actor y/o un fenómeno.

⁹ Con respecto a este tema, Claudia Aradau ha escrito las siguientes publicaciones: "The Perverse politics of four-letter words: risk and pity in the securitization of human trafficking", en *Millennium: Journal of International Studies* 2004, vol. 33 no. 2: 251-277;

"Security and the democratic scene: desecuritization and emancipation", en *Journal of International Relations and Development* 2004 vol. 7: 388-413;

Desecuritize and Despair? The Copenhagen School Revisited, CEU Papel de Trabajo, Budapest, Central European University, 2003.;

"Beyond Good and Evil: ethics and securitisation/desecuritisation techniques", en *Rubikon*, Quarterly Academic Journal, 2001, disponible en: <http://venus.ci.uw.edu.pl/rubikon/forum/claudia2.htm>; y "Migration: the spiral of (in)security", en *Rubikon*, Quarterly Academic Journal, 2001, disponible en: <http://venus.ci.uw.edu.pl/rubikon/forum/claudia1.htm>.

Así mismo David Skidmore ha escrito las siguientes publicaciones: "Explaining State Responses to International Change: The Structural Sources of Foreign Policy Rigidity and Change" (43 - 64), citado en Jerel Rosati; Joe D. Hagan y Martin W. Sampson en *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Change*, University of South Carolina Press.

David Skidmore y Valerie Hudson, edit, *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*, Westview Press, 1993.

Así mismo, y tal como lo han sugerido autores como Huysmans y Bigo, el análisis del discurso no puede ser estudiado de una manera aislada; es necesario considerar que el mismo implica procesos de movilización, y que ambos conjuntamente forman parte de una estrategia securitizadora, pues las agencias de seguridad al ejecutar sus operaciones de control, a la vez crean procesos de securitización.

Teniendo en cuenta estos puntos en el análisis de discurso, es necesario presentar las tres grandes temáticas que serán consideradas dentro del mismo y que parten de las observaciones hechas por Huysmans con respecto a la amenaza que representa la migración para tres sectores particularmente: 1) el bienestar social, 2) el orden público y 3) la identidad cultural de la Nación.

A continuación se va a hacer un análisis de varios discursos oficiales emitidos tanto por autoridades gubernamentales como George W. Bush, Condoleeza Rice; así como también por las autoridades de agencias de seguridad como Michael Chertoff (Secretario del Departamento de Seguridad Nacional), y también por algunos miembros del Senado norteamericano principalmente durante los debates de reforma a la Ley de Inmigración, con el fin de describir como se ha llevado a cabo la securitización de la inmigración.

2.1 La inmigración como amenaza al sistema de bienestar social

En primera instancia, tal y como fue establecido, se analizarán extractos de varios discursos que abordan el tema de la inmigración como una amenaza para el sistema de bienestar social norteamericano (Welfare System). Si bien este argumento no es nuevo y ha estado presente en la consciencia norteamericana por lo menos desde la década de los ochentas, más precisamente desde 1986 con la firma del Decreto de Reforma y Control de la Inmigración (Immigration Reform and Control Act (IRCA)), por el Presidente Ronald Reagan; en la actualidad el mismo ha cobrado fuerzas debido

principalmente a la ola masiva de inmigrantes provenientes de países en vías de desarrollo. Este sentimiento se ve claramente representado en un discurso pronunciado por el actual presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, quien, dirigiéndose a la nación, planteó la necesidad de una reforma a la Ley de Inmigración para que los inmigrantes puedan entrar a trabajar en los Estados Unidos dentro de un programa de trabajo temporal. Respecto a la inmigración ilegal y a los inmigrantes ilegales, el mandatario expresa:

Once here, illegal immigrants live in the shadows of our society. Many use forged documents to get jobs, and that makes it difficult for employers to verify that the workers they hire are legal. Illegal immigration puts pressure on public schools and hospitals, it strains state and local budgets, and brings crime to our communities. These are real problems. Yet we must remember that the vast majority of illegal immigrants are decent people who work hard, support their families, practice their faith, and lead responsible lives. They are a part of the American life, but they are beyond the reach and protection of American law.¹⁰

Es importante mencionar que este tipo de discurso no solo ha sido sostenido por el Presidente, sino también por algunos senadores, principalmente Republicanos, aunque también ciertos Demócratas, quienes se oponen a la Enmienda de la Ley Migratoria HR 1645, promulgada por el Senador Luis Gutiérrez (D-IL). Lo conflictivo de esta reforma es que propone un programa de trabajo temporal para 400,000 trabajadores anualmente, y posteriormente les otorga la posibilidad de tramitar un permiso de residencia después de haber permanecido por lo menos cinco años en este programa temporal.¹¹

¹⁰ Oficina de la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca, "President Bush addresses the Nation on Immigration Reform", Casa Blanca, Washington D.C., mayo 15 del 2006, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060515-8.html>

¹¹ The Library of Congress Thomas, *H.R.1645 Strive Act of 2007*, Washington D.C., Congreso de los Estados Unidos, 2007, Título IV New Worker Program, Sección 407, disponible en: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c110:H.R.1645>:

Al respecto, la oposición afirma que esta enmienda otorga una “amnistía” a millones de inmigrantes ilegales que entran a los Estados Unidos, violentando su sistema de leyes. Al respecto existen declaraciones como las del Senador John Cornyn (R-Texas), miembro del Subcomité de Inmigración y Seguridad Fronteriza (Immigration and Border Security Subcommittee), quien en una reunión ante la Red de Municipios de Texas, hablo acerca de los costos que implican los inmigrantes para las instituciones públicas, las cuales son financiadas con los impuestos de sus ciudadanos.

Texans spend more than \$4 billion annually on education for the children of illegal immigrants and their U.S.-born siblings. And Texas health care expenditures for illegal immigrants are more than \$520 million a year. Hospitals and other emergency providers are currently mandated by federal law to provide health care for undocumented immigrants.¹²

Así mismo, se ha hecho énfasis en el efecto negativo que tienen los inmigrantes en el ámbito laboral al bajar el nivel de salarios, perjudicando principalmente a los ciudadanos norteamericanos, quienes deben competir con los inmigrantes que están dispuestos a hacer el mismo trabajo por un menor sueldo. Refiriéndose a este tema, existen declaraciones del Senador Jeff Sessions (R-AL), quien logró que el Senado apruebe su propuesta de prevenir que las compañías que reciben contratos del gobierno, recluten inmigrantes ilegales.

We cannot have a discussion on minimum wage without recognizing the negative impact of illegal immigration on the salaries of American workers. The competition American workers face from illegal laborers is a serious problem that holds down their wages. Contractors need to be held accountable for not hiring Americans. I believe this amendment is a step in the right direction. Government contractors should set an example because they are being paid with tax dollars.¹³

¹² John Cornyn, en Discursos del Senado de los Estados Unidos, 2007, disponible en: <http://cornyn.senate.gov/index.asp?f=record&lid=1&oid=17&rid=237358&pg=1>

¹³ Secretaría de Prensa del Senado del los Estados Unidos, “Senate adopts Session’s Amendment Prohibiting Employers who have hired illegal aliens from receiving government contracts” en Senado de los Estados Unidos, Washington D.C., 25 de enero del 2007, disponible en: <http://sessions.senate.gov/pressapp/record.cfm?id=268048&>

2.2 La inmigración como amenaza para el orden público

Después de haber analizado cómo la migración es representada como una amenaza para el sistema de bienestar social norteamericano; a continuación se analizará como la inmigración representa una amenaza para el orden público de la Nación.

Para entender cómo ha sido abordada esta perspectiva, se considerará un extracto del discurso pronunciado por el ya citado Senador Reed (D-RI), refiriéndose a la inmigración ilegal como uno de los grandes problemas a partir de la década de los ochenta. El Senador precisa que esta situación solo ha empeorado en los últimos seis años, argumentado que: “The 9/11 Commission gave the Bush administration a grade of C-minus on border security. The administration has simply lost control of the border. In the past decade, between 700,000 and 800,000 illegal immigrants have arrived in this country annually”.¹⁴

Debido a esta “pérdida de control” por parte del gobierno norteamericano, las autoridades gubernamentales han hecho énfasis en la importancia a la protección de la legislación norteamericana, refiriéndose a los inmigrantes como quienes infringen la misma, hecho que según el Presidente Bush, les condena a vivir en “la sombra de la sociedad”.¹⁵ Este principio de derecho a la defensa de sus leyes se ha reiterado en más de una ocasión, no sólo por el Presidente, sino también por sus colaboradores más cercanos. Condoleeza Rice, Secretaria de Estado, ha sido una de las encargadas de difundir este mensaje, admitiendo que el tema de seguridad fronteriza prima sobre el tema migratorio. “America has a right to uphold its laws and to defend its borders and go on then to talk about the treatment of immigrants. And I think they understand that.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Oficina de la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca, “President Bush addresses the Nation on Immigration Reform”, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060515-8.html>

But it is very often a source of discussion when I meet with my colleagues from Mexico or from Canada. There's a lot at stake for everybody".¹⁶

Esta caracterización del inmigrante como una amenaza que incita a la defensa y fortificación de las leyes y fronteras norteamericanas, intenta ser suavizada en repetidas intervenciones oficiales. Para confirmarlo, es necesario retomar el discurso del Presidente Bush del inicio de este capítulo, referente a la necesidad de una Reforma a la Ley Migratoria. Este discurso es representativo pues personifica al inmigrante como una persona buena y trabajadora, cuyo interés es proveer a su familia. Sin embargo, el mandatario no desestima el efecto negativo que tiene su presencia tanto para el sistema de bienestar social americano, como para el orden público de la Nación, llegando a catalogar a los inmigrantes de "criminales"; y además desarrollando un sistema que les otorgue ese tratamiento. Al respecto se puede citar el discurso del Jefe del Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security), Michael Chertoff en el quinto aniversario de los atentados del 11 de septiembre.

But today, by taking a disciplined and strategic approach to dealing with the crisis of illegal migration, we have completely transformed that policy. We have ended this pernicious practice of catch and release at the border. We now catch, detain and return to their home country virtually everybody that comes across the border illegally. And that is a major step forward, not only in protecting our borders against terrorists, but in maintaining the general integrity of our country against those who come in illegally.¹⁷

Al criminalizar al inmigrante, se ha establecido un vínculo entre éste y una serie de actividades delictuales típicas de la vida en sociedad, como lo son el robo, la prostitución, la violencia sexual, la violencia en las calles, etc. Un ejemplo de cómo se ha concebido esta interrelación se puede apreciar en un discurso del Senador John

¹⁶ Departamento de Estado de los Estados Unidos, "Interview with Boston Collage Magazine and Boston College Student Newspaper The Heights", en What the Secretary has been Saying, Boston, 22 de mayo del 2006, disponible en: <http://www.state.gov/secretary/rm/2006/66742.htm>

¹⁷ Departamento de Seguridad Nacional, "Remarks by the Secretary of Homeland Security Michael Chertoff on September 11: Five Years Later", en Comunicados de Prensa, Washington D.C., 8 de septiembre del 2006, disponible en: http://www.dhs.gov/xnews/speeches/sp_1158335789871.shtm

Cornyn (R-Texas), Jefe del Subcomité de Inmigración, Seguridad Fronteriza y Ciudadanía, refiriéndose a los arrestos a nivel nacional de pandillas de inmigrantes ilegales, pedófilos y criminales violentos , ejecutados por la Unidad de Control de Inmigración y Aduanas (Immigration and Custom Enforcement): “These are exactly the kinds of offenders we must prevent from entering our country in the first place. We must continue to track, find and remove these dangerous criminals who have found their way into the U.S. to keep our streets and communities safe”.¹⁸

Así mismo, esta personificación del inmigrante como una amenaza para la vida en sociedad, en su lado más extremo lo ha llevado a ser relacionado con una serie de actividades ilícitas como lo son el narcotráfico, la trata de personas, el contrabando de armas y mas recientemente el terrorismo. Un breve ejemplo de cómo se ha vinculado la inmigración al narcotráfico se lo puede confirmar en uno de los discursos oficiales pronunciados por el Presidente Bush, en donde habla acerca de la labor ejecutada por la Guardia Fronteriza (Border Patrol) y los resultados obtenidos. “For the people who wonder whether the Guard could be effective down here when we deployed Operation Jump Start, since we've deployed it, our agents have seen 17,000 pounds of illegal drugs and apprehended 2,500 illegal immigrants. In other words, the Guard is leveraging -- giving the Border Patrol more opportunity”.¹⁹

Trasladándonos a la vinculación migración-terrorismo y el tratamiento que el gobierno ha decidido darle, a razón de los atentados del 11 de septiembre del 2001 y la ejecución de la estrategia de “guerra global contra el terrorismo”, se crea una nueva agencia gubernamental, el Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security), cuya principal función es la protección de sus fronteras y la

¹⁸ John Cornyn, en Discursos del Senado de los Estados Unidos, 2007, disponible en <http://cornyn.senate.gov/index.asp?f=record&lid=1&oid=17&rid=237204&pg=1>

¹⁹ Oficina de la Secretaría de Prensa de La Casa Blanca, “President Bush discusses Comprehensive Immigration reform in Texas”, Washington D.C., 3 de agosto del 2006, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/08/20060803-8.html>

reducción de sus vulnerabilidades ante ataques terroristas. De esta forma la agencia promueve el flujo de personas, bienes y servicios a través de las fronteras; mientras se previene que los terroristas utilicen medios de transporte o sistemas para enviar implementos de destrucción. En esta nueva fase cabe resaltar la importancia que adquieren los factores de comunicación, movilidad y tecnología, los cuales serán tratados posteriormente.

Una de las principales labores de la que se encarga esta institución recientemente creada es monitorear detenidamente a la gente y las mercancías que cruzan la frontera. Respecto a la iniciativa “Secure Border Initiative” del Departamento de Seguridad Nacional, su Secretario, Michael Chertoff, la ha calificado como extremadamente positiva, argumentando que:

The result of this dramatic step forward in screening at the border is illustrated to me day in and day out when I come in to get my briefing in the morning as Secretary. Because repeatedly I hear about dangerous people who have been stopped at the border and denied entry based upon the tools we have given our border security officials five years after 9/11.²⁰

Si bien, el gobierno y las autoridades estadounidenses han cuidado mucho su discurso para diferenciar a los inmigrantes de los terroristas, el momento de la ejecución de sus operaciones aquella diferenciación ya no es tan obvia, pues tanto inmigrantes como terroristas reciben el mismo tratamiento al querer cruzar la frontera, a pesar de que se haga énfasis en la exactitud de sus mecanismos de identificación.

Since 9/11, the Border Patrol has apprehended and turned away some 6 million illegal migrants trying to cross our borders. Now, I'm not saying, of course, the vast majority of those are terrorists. Quite the contrary, the vast majority of those are coming for economic reasons. But the fact of the matter is, if we can control our border and do it in an intelligent and comprehensive fashion, we can focus ourselves in continuing to raise the barrier against those who would come to this country to do us harm.²¹

²⁰ Departamento de Seguridad Nacional, “Remarks by the Secretary of Homeland Security Michael Chertoff on September 11: Five Years Later”, disponible en: http://www.dhs.gov/xnews/speeches/sp_1158335789871.shtm (Traducción: Ver Anexo N°6).

²¹ *Ibíd.*

Este hecho se debe a que el principal temor de las autoridades estadounidenses radica en la infiltración de terroristas al país no solo a través de los puertos de entrada (aeropuertos, puertos, estaciones de transporte terrestre, etc.), sino también cruzando lícita o ilícitamente sus fronteras; método que es corrientemente utilizado por los inmigrantes.

Esta asociación migración-terrorismo ha sido fundamentalmente la causa de la radicalización del discurso de securitización de la inmigración ilegal, lo que ha provocado que dicho fenómeno deje de ser visto como un problema a nivel local, y pase a ser considerado como una amenaza global.

2.3 La inmigración como amenaza a la identidad

La cotidianidad de la vida, la confusión de las identidades colectivas y de sus creencias, la complejidad de las relaciones sociales y la circulación de personas, son todas puestas entre paréntesis para dar una descripción polémica de lo social, donde a cada uno le es asignado un campo, una identidad. La “ilusión identitaria”, noción desarrollada por Jean François Bayart para representar a la identidad como una construcción que se transforma continuamente; es manipulada por los mitos que apuntan a nombrar, clasificar, identificar, dividir entre un “nosotros” y un “ellos”, que por definición se convierten en el enemigo.²² El momento en el cual la teoría realista de la Guerra Fría fue abandonada para describir la situación internacional, algunos geopolíticos optan por utilizar lo interno para persuadirnos de la existencia de “clases peligrosas”, de etnias inasimilables y hostiles. En resumidas cuentas, el debate formulado anula las argumentaciones críticas creando una ilusión que, si la veracidad de la inseguridad no puede ser total, al menos existe y se encuentra en aumento.²³

²² Jean François Bayart, *L'illusion identitaire*, Paris, Karthala, 1997, citado por Didier Bigo, *Sécurité et immigration?*, disponible en: <http://libertaire.free.fr/bigo5.html>

²³ Didier Bigo, *Sécurité et immigration?*, disponible en: <http://libertaire.free.fr/bigo5.html>

Tomando en cuenta este contexto, a continuación se va a analizar como el discurso sobre la inmigración se ha radicalizado a nivel mundial, adentrándose en lo mas profundo de la consciencia colectiva, a través del posicionamiento de la noción insider / outsider en la identidad individual y colectiva de la Nación, como parte de una corriente de esencialización de la identidad.

Por tradición, los Estados Unidos se han definido como un “melting pot”, es decir, una comunidad conformada por una diversidad de pueblos que poseen raíces distintas, pero que comparten un mismo sentimiento de pertenencia. Este último se caracteriza por la asimilación de ciertos valores, que son constantemente resaltados por el Presidente George W. Bush en sus discursos oficiales:

[...] we must honor the great American tradition of the melting pot, which has made us one nation out of many peoples. The success of our country depends upon helping newcomers assimilate into our society, and embrace our common identity as Americans. Americans are bound together by our shared ideals, an appreciation of our history, respect for the flag we fly, and an ability to speak and write the English language.²⁴

Es importante recalcar que el Presidente hace énfasis en el factor idioma, manifestando que este constituye la clave para que los inmigrantes se superen y puedan ser miembros plenamente activos de la Nación; es decir, que puedan ser asimilados.

English is also the key to unlocking the opportunity of America. English allows newcomers to go from picking crops to opening a grocery, from cleaning offices to running offices, from a life of low-paying jobs to a diploma, a career, and a home of their own. When immigrants assimilate and advance in our society, they realize their dreams, they renew our spirit, and they add to the unity of America.²⁵

Es precisamente en el tema de la asimilación en que existen tensiones entre los grupos pro-migración con los que se oponen a la misma, pues si bien la comunidad inmigrante ha llegado a constituirse en un grupo representativo de la economía

²⁴ Oficina de la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca, “President Bush addresses the Nation on Immigration Reform”, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060515-8.html> (Traducción: Ver Anexo N°8).

²⁵ *Ibíd.*

estadounidense, la capacidad de asimilación de ciertos grupos étnicos, resaltando el de los latinos, todavía queda en entredicho. Esta afirmación ha sido sobretodo sostenida por autores como Samuel Huntington (Who We Are) quien estima que los Estados Unidos enfrentan múltiples desafíos a nivel estatal y cultural como lo son: el bilingüismo, la doble nacionalidad, la diversidad religiosa y el multiculturalismo.

De igual forma, este autor hace énfasis en la migración mexicana como una de las grandes amenazas al legado cultural anglo-protestante con el que se fundaron los Estados Unidos. Su concentración masiva en ciertas localidades, la escasa asimilación del idioma inglés y en muchos casos un nivel socio-económico y una preparación académica relativamente bajos, hacen que estos grupos se sigan atrincherando y que las divisiones entre grupos sociales y étnicos sean cada vez más marcadas.²⁶

El fortalecimiento de la caracterización de la inmigración como una amenaza para la identidad de la nación reafirma la noción “insider/ outsider” que sitúa en dos polos opuestos al ciudadano americano y al inmigrante proveniente de un país latinoamericano que, debido a su poca capacidad de asimilación, nunca podrá formar parte de la gran familia norteamericana, donde la figura del WASP sigue manteniéndose como el modelo a seguir.

Este hecho de ser considerado un ente extraño (outsider) al sistema, ha provocado un aumento de la precariedad de condiciones de vida y de trabajo de los inmigrantes. Esto se debe a que la mayoría de los inmigrantes ilegales trabajan en puestos no declarados, lo que les hace vulnerables, tanto al abuso tanto por parte de sus empleadores, como así también del sistema en general, pues se crea un mecanismo de

²⁶ Alan Wolfe, “Native Son: Huntington defends the Homeland”, en Foreign Affairs Mayo/Junio 2004, Washington D.C., Council of Foreign Relations, 2004, disponible en: <http://www.foreignaffairs.org/20040501fareviewessay83311/alan-wolfe/native-son-samuel-huntington-defends-the-homeland.html>

categorización de empleados (con o sin papeles) que sitúa al inmigrante ilegal un eslabón mas bajo en la escala social.

Acerca de este problema, el Senador Edward M. Kennedy (D-MA) en una intervención oficial hizo referencia a la necesidad de una reforma a la Ley de Inmigración que ofrezca soluciones permanentes al problema de la inmigración ilegal, en lugar de seguir ejecutando redadas como las de New Bedford, que solo ahondan el drama social que viven día a día los migrantes.²⁷

The immigration raids in New Bedford and other parts of the country are a painful reminder that reform is overdue. Raids are stopgap solutions that unfairly penalize vulnerable workers, drive them deeper into the shadows, and create a two-tiered economy that keeps hurting all workers. In contrast, the Gutierrez-Flake bill provides reforms that will hold accountable those employers who break the law while giving these undocumented workers an opportunity to earn legal status and stand up for their rights, thereby improving working conditions for all the workers.²⁸

Adicionalmente el caso de New Bedford pone en entredicho las acciones ejecutadas por las autoridades federales, encabezadas por la Border Patrol y el Immigration and Customs Enforcement (ICE), que en mas de una ocasión han sido criticadas por maltratos a los inmigrantes detenidos. Al respecto, el Senador Joe Lieberman (ID-Conn), Jefe del Comité de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales, refiriéndose a un control que el Inspector General del Departamento de Seguridad Nacional realizó en cinco centros de detención de inmigrantes, opina:

²⁷ La redada de New Bedford ocurrió el 6 de marzo del 2007 y fue llevada a cabo por parte de las autoridades federales quienes detuvieron alrededor de 360 migrantes ilegales que trabajaban en la compañía Michael Bianco Inc. Después de la captura, los detenidos fueron transportados a un centro de detención en Texas donde iniciaron los procesos de deportación. Lo controversial de la historia es que un importante número de detenidos eran mujeres, quienes fueron separadas de sus niños. (Robin Shulman, "Immigration Raids Rips Familias", en The Washington Post, Washington D.C., 18 de marzo del 2007, disponible en:

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/03/17/AR2007031701113.html>).

²⁸ Edgard M. Kennedy, "Statement of Senador Edgard M. Kennedy on Comprehensive Immigration Reform", Senado de los Estados Unidos, Washington D.C., 21 de mayo del 2007, disponible en: http://kenedy.senate.gov/newsroom/press_release.cfm?id=A5BC50D2-CF92-4AC0-B5755365EEA9711

I am concerned that men and women detained by Immigration and Customs Enforcement are not being afforded established minimum levels of health, safety, and humane treatment, Lieberman said. I expect ICE to improve its record in the face of this recent audit and reexamine the effectiveness of its current annual review process. I am particularly concerned by troubling reports of alleged physical, sexual, and verbal abuse by corrections officers at all five detention facilities and excessive levels of disciplinary action such as the rush to lock down detainees. I am also dismayed that grievance standards do not properly explain to detainees how to report abuse or civil rights violations.²⁹

Esta situación es sumamente preocupante pues muestra que los abusos cometidos por las autoridades federales atentan contra los derechos humanos y civiles de los inmigrantes, sin que exista una entidad que castigue este tipo de procedimientos, que en la mayoría de casos quedan en la impunidad.

De igual manera, las autoridades federales no han sido las únicas que han cometido abusos en contra de los inmigrantes; la sociedad civil también ha participado en este proceso. Tal es así que en la actualidad existen organizaciones como Minuteman Project, un proyecto de seguridad limítrofe promulgado por individuos norteamericanos quienes se dedican a monitorear la frontera entre México y Estados Unidos en busca de inmigrantes ilegales. Respecto a la misma, el Presidente ha declarado: “I’m against vigilantes in the United States of America. I’m for enforcing law in a rational way. That’s why you got a Border Patrol, and they ought to be in charge of enforcing the border”.³⁰

Sin embargo este tipo de asociaciones sigue ganando adeptos, hecho que es sumamente preocupante pues muestra que este fenómeno de polarización racial está presente, originando brotes de xenofobia y racismo hacia las comunidades migrantes.

²⁹ Secretaría de Prensa del Senado de los Estados Unidos, “Lieberman warns of substandard treatment of Immigration Detainees”, Senado de los Estados Unidos, Washington D.C., 17 de enero del 2007, disponible en: <http://lieberman.senate.gov/newsroom/release.cfm?id=267620&&>

³⁰ Oficina de la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca, “President Meets with President Fox and Prime Minister Martin”, La Casa Blanca, Washington D.C., 23 de marzo del 2005, disponible en: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/03/20050323-5.html>

Es importante mencionar que a nivel legislativo, esta corriente de corte radical también tiene seguidores, entre los que sobresale el congresista Tom Tancredo (R-Colorado), quien ha enfrentado en su Estado, el efecto *spill over* de la inmigración ilegal de algunos de los Estados fronterizos con México. Bajo este motivo, Tancredo desea convertir a los Estados Unidos en una comunidad cerrada, caracterizando a los inmigrantes como “gente que viene a matarme, a matarlo y a matar a sus hijos”, además de lamentar el culto al “multiculturalismo”, y el preocuparse porque los Estados Unidos se están convirtiendo en una Torre de Babel³¹.

En síntesis, después de presentar una serie de intervenciones oficiales que presentan a la inmigración como una amenaza para el sistema de bienestar social, el orden interno y hasta la identidad de la Nación, es importante resaltar el protagonismo del discurso como herramienta que moldea este fenómeno, determinando sus características y difundiendo en la población el temor a que ese “otro”, que por lo general se lo representa como un latino, venga a formar parte de la cotidianidad de sus vidas.

Para concluir el capítulo, luego de este análisis focalizado en los discursos, es importante dar paso a la traducción de los mismos en principios de acción; es decir, analizar cómo dichas representaciones han creado y modificado la legislación concerniente a la inmigración, así como también las acciones ejecutadas por las agencias de seguridad. A continuación se expondrá un segundo componente del análisis de la securitización de la inmigración: su legislación.

³¹ Holly Bailey, “Border War”, en *Newsweek*, Nueva York, 3 de abril del 2006, disponible en: <http://www.msnbc.msn.com/id/12017855/site/newsweek/>

3. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS LEGALES ESTADOUNIDENSES QUE IMPLICAN LA SECURITIZACIÓN DE LA INMIGRACIÓN

La legislación

Dentro del análisis de securitización de la inmigración, los instrumentos legales juegan un rol importante. Tal y como Huysmans y Bigo lo establecieron, el análisis discursivo es tan solo una parte del amplio espectro que abarca el campo de la securitización. Así mismo, es importante considerar que las leyes son el reflejo de amplios debates que se llevan a cabo no solo a nivel de quienes las elaboran, sino también entre las distintas posiciones que se encuentran en una sociedad.

De esta forma para el análisis de la legislación, es necesario no solo tener en cuenta las diferentes posiciones que los actores ostentan, sino también cómo estas influyen en la elaboración de la ley, y como la ley a su vez crea y moldea a la inmigración, reafirmando el proceso de securitización que se presenta a lo largo de este análisis. A continuación se va a estudiar la legislación inmigratoria estadounidense, su desarrollo a lo largo de la historia y su estado actual dentro de la fase de securitización.

3.1 Breve reseña del origen y desarrollo de la legislación inmigratoria en los Estados Unidos

Por excelencia, los Estados Unidos de América se ha definido como un país de inmigrantes, sin embargo desde sus inicios, sus representantes crearon legislación que limitó el número de personas que ingresen a este país. Tal es así que en el año de 1790, el Congreso aprobó un Decreto de Naturalización (the Naturalization Act of 1790) con un alto contenido racial en el que se otorgaba la nacionalidad exclusivamente a personas blancas.³² Sin embargo, este hecho se vio contestado siete décadas después durante la

³² Jeff H. Lesser, *Always 'Outsiders': Asians, Naturalization, and the Supreme Court*, *Amerasia Journal* 12:1, 1985-86 y Lisa Lowe, *Immigrant Acts: On Asian American Cultural Politics*, NC, Duke University

Guerra Civil (1861-1865) cuando el Norte triunfó sobre el Sur, reconociendo no solo el derecho de la raza negra, sino también de otras razas, de acceder a la nacionalidad norteamericana; esta particularidad estuvo presente sobretodo en el caso de los asiáticos.

Si bien este decreto de naturalización constituye una de las primeras tentativas de formulación de una política de inmigración, la base de la política vigente se remonta al año de 1952, con el Decreto McCarran-Walter, también conocido como el Decreto de Inmigración y Nacionalidad (Immigration and Nationality Act). Este instrumento agrupó y codificó muchas de las provisiones creadas anteriormente para así constituirse en el cuerpo básico de la ley de inmigración. El INA estableció un sistema de cuotas determinado por la nacionalidad de origen, dando preferencia los inmigrantes del Hemisferio Oriental, mientras que restringía el acceso a los subversivos, a los comunistas, a los enfermos mentales, así como también a poseedores de otro tipo de enfermedades. Cabe contextualizar este decreto el cual contiene un fuerte sentimiento anti-migratorio que se deriva de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial. Este hecho, según Lowe³³, produjo que el sistema de cuotas no sea determinado por la nacionalidad de origen como era oficialmente sostenido, sino a través de la “racialización de las categorías étnicas”³⁴, basándose en el caso de la inmigración masiva china proveniente de diversas naciones. Así mismo, el autor habla de la importancia estratégica de este instrumento al crear un triángulo de seguridad Asia-Pacífico que le permitía a los Estados Unidos deportar a “cualquier extranjero que esté

Press, 1996, en Jana Evans Braziel, “History of Immigration and Immigration Laws in the United States”, Cincinnati, University of Cincinnati, disponible en:

<http://www.umass.edu/complit/aclanet/USMigrat.html>

³³ Lisa Lowe, *Immigrant Acts*, en Jana Evans Braziel, *History of Immigration and Immigration Laws in the United States*, disponible en: <http://www.umass.edu/complit/aclanet/USMigrat.html>

³⁴ *Ibíd.*

vinculado o tenga las intenciones de hacerlo en actividades que resulten perjudiciales al interés público o subversivas a la seguridad nacional”.³⁵

Posteriormente el INA ha sido objeto de una serie de enmiendas para poder adaptarse a los desafíos de la inmigración ilegal, pero al mismo tiempo a los de la globalización. Uno de los principales cambios se dio con el Decreto de Inmigración de 1965, el cual derogó el sistema de cuotas basado en la nacionalidad, para así dar una igual oportunidad a todas las nacionalidades que quieran inmigrar hacia los Estados Unidos. Sin embargo este decreto favoreció una vez más a los ciudadanos del Hemisferio Oriental, a través de la creación de un sistema de cuotas dividido en 7 categorías³⁶ que en resumidas cuentas promulgó la inmigración de personas con ciertas destrezas o capacidades que eran necesarias en aquel entonces en el país, así como también de aquellos que tengan su familia cercana de nacionalidad estadounidense. Es así como ingresaron legalmente a los Estados Unidos alrededor de 5 millones de asiáticos como parte de la cuota, la no cuota y también como refugiados.³⁷

Una reforma de importancia fue el Decreto de Reforma de la Inmigración y Control de 1986 (Immigration Reform and Control Act), el cual pasó a la ley bajo el mando del ex presidente de los Estados Unidos, Ronald Regan. Esta reforma se caracterizó por legalizar a todos los inmigrantes que se establecieron en los Estados Unidos a partir del 1ero de enero de 1982; además de imponer castigos a los empleadores que contrataban trabajadores ilegales, incluyendo una provisión especial para los trabajadores extranjeros que se dedicaban al trabajo agrícola. Como resultado

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ 1) Hijos o hijas adultos/as no casados/as de ciudadanos; 2) Esposas e hijos/as no casados de residentes permanentes; 3) profesionales, científicos y artistas de habilidad excepcional; 4) hijos/as adultos/as casados de un ciudadano norteamericano; 5) hermanos de un ciudadano adulto; 6) trabajadores calificados y no calificados, en ocupaciones en las que la oferta de empleo en los Estados Unidos sea baja; y 7) refugiados de países dominados por los comunistas o aquellos que han sufrido una catástrofe natural.

³⁷ Lisa Lowe, *Immigrant Acts*, en Jana Evans Braziel, *History of Immigration and Immigration Laws in the United States*, disponible en: <http://www.umass.edu/complit/aclanet/USMigrat.html>

de la implementación de este decreto, 2.7 millones de personas accedieron a una residencia permanente.³⁸

Ulteriormente uno de los decretos que sobresale es el Decreto de Inmigración de 1990 (Immigration Act of 1990), el cual anticipándose a lo que sería la problemática actual acerca de la securitización de la inmigración, establece un vínculo entre la inmigración y el terrorismo. De manera general, este instrumento siguió con la misma línea de acción de su predecesora de 1986, al duplicar el número de visas disponibles para las personas que aplicaban para inmigrar como trabajadores. Así mismo se intentó remover a todos los extranjeros que poseían un record delictivo. Este último punto se vio reforzado con el Decreto de Reforma a la Inmigración Ilegal y Responsabilidad Migratoria (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act), que pretendió aplicar el principio de retroactividad a los delitos de gravedad cometidos por los extranjeros que viven en los Estados Unidos. Como resultado de este decreto, se añadieron 5000 agentes a la Patrulla Fronteriza, además de 300 agentes encargados del control interno. Este instrumento también expidió la remoción de varios extranjeros indeseados que se encontraban aplicando para el estatus de residentes en los Estados Unidos.

Sin embargo, lo importante de este decreto está relacionado con el cómo el terrorismo se convierte en un punto crítico para el control migratorio y por ende para la seguridad de la Nación. Esto se manifiesta a través de la potestad que poseen los agentes consulares o funcionarios del Servicio de Inmigración y Naturalización (Immigration and Naturalization Service) de negar la admisión a aquellas personas de quienes se tiene sospechas fundadas que están inmiscuidas en actividades terroristas o que podrían incurrir en ellas a su entrada en los Estados Unidos. Vale resaltar la definición de

³⁸ Triennial Comprehensive Report on Immigration (USINS, 1999)

actividad terrorista la cual incluye a cualquiera de las siguientes acciones: secuestros inter-alia, sabotaje, toma de rehenes, asesinatos y el uso de cualquier agente biológico, agente químico, artefacto nuclear, explosivo, arma de fuego, o cualquier otra arma que pudiese herir uno más individuos o que pudiese causar daños substanciales a la propiedad.³⁹ Es así que aplicando al pie de la letra esta definición, una gran cantidad de crímenes comunes pueden ser catalogados como actos terroristas.

Enfocándonos más precisamente en la legislación de carácter anti-terrorista recientemente creada, existen dos instrumentos legales básicos. El primero se trata de la Ley Antiterrorista y de Sentencia de Muerte Efectiva de 1996 (The Antiterrorism and Effective Death Penalty Act), la cual fue la respuesta a los bombardeos en la ciudad de Oklahoma. Esta fue concebida para combatir el terrorismo doméstico e internacional, incluyendo provisiones de reforma del habeas corpus y otras restituciones obligatorias.

Una de las más importantes innovaciones de esta ley fue la creación de la Corte para la Remoción de Terroristas Extranjeros (Alien Terrorist Remouval Court), la cual esta compuesta por cinco jueces de las cortes distritales de los Estados Unidos. La Corte tiene la autoridad de conducir todos los procedimientos basados en las aplicaciones de remoción propuestas por el Ministro de Justicia para determinar si un extranjero debe ser removido de los Estados Unidos con el motivo de ser un terrorista.⁴⁰

El segundo instrumento de importancia que nació como respuesta a los atentados del 11 de septiembre y a la declaratoria de guerra global contra el terrorismo fue la Ley Patriota (PATRIOT ACT), firmada en octubre del 2001. Esta ley extendió aún más el espectro de la actividad terrorista, desarrollando un sistema basado selectivamente en el movimiento de recursos. Es así que se introdujo una serie de cambios legislativos que

³⁹ Art. 219 del INA, disponible en:

<http://www.uscis.gov/propub/ProPubVAP.jsp?dockkey=cb90c19a50729fb47fb0686648558dbe>

⁴⁰ The Third Branch, "New Antiterrorism Law contains Habeas Corpus Reform and Victim Restitution", US Courts, Washington D.C, mayo de 1996, disponible en: <http://www.uscourts.gov/ttb/may96/terror.htm>

incrementaron drásticamente la vigilancia y los poderes investigativos de las agencias estadounidenses encargadas del cumplimiento de la ley, quienes tienen la potestad de monitorear comunicaciones privadas y acceder a información personal. Sin embargo, la implementación de esta ley ha causado revuelo al establecer una selección de Estados incluidos en el programa, lo que ha llevado a la estereotipación de los grupos árabes y musulmanes como terroristas. Así mismo, esta ley ha provocado la indignación de la comunidad inmigrante, quienes argumentan que esta ley constituye un atropello a las libertades civiles de los ciudadanos ya que autoriza una detención indefinida de los extranjeros de quienes se sospecha que están envueltos en actos terroristas.

Posteriormente, como parte de la lucha anti-terrorista, el gobierno del Presidente Bush creó dos instrumentos complementarios que tratan el tema: la Estrategia de Seguridad Nacional del 2002 y la Estrategia Nacional para Combatir al Terrorismo (2003); estas herramientas no sólo dieron un giro en la política de seguridad estadounidense, sino que transformaron la política de inmigración, de una legislación laxa y contemplativa, a medidas de carácter operativo que plantean un vínculo entre la inmigración y el terrorismo.

En este sentido la Estrategia de Seguridad Nacional se focaliza en prevenir los ataques terroristas dentro de los Estados Unidos, mientras la Estrategia Nacional para Combatir al Terrorismo se dedica a identificar y desactivar las amenazas, antes de que alcancen las fronteras del país. Utilizando como base a estos dos instrumentos, el presidente George W. Bush, ha planteado al Congreso estadounidense la necesidad de una reforma a la ley migratoria, tomando en cuenta cinco aspectos fundamentales: 1) Proteger la frontera; 2) Creación de un programa temporal de trabajadores; 3) Controlar que los empleadores se hagan responsables de los trabajadores que contratan (referente a su legalidad); 4) Resolver la situación de millones de inmigrantes ilegales que residen

en el país; y 5) Hallar nuevas maneras de los recién llegados sean asimilados en la sociedad norteamericana.⁴¹

A continuación se va a hacer un análisis de varios instrumentos de legislación inmigratoria de actualidad que plantean el tema de securitización de la inmigración, haciendo énfasis en la relación migración-terrorismo y en los alcances que estos instrumentos poseen en el proceso de securitización de la inmigración.

3.2 Real ID Act (HR 418) y la ley HR 1268

Este proyecto de ley fue introducido y pasado por la Casa de Representantes en el año 2005 (durante el Congreso N° 109). Posteriormente fue aprobado por el Senado como parte de un instrumento más amplio intitulado “Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense, the Global War on Terror, and Tsunami Relief, 2005” (H.R. 1268). El objetivo principal de este instrumento fue la lucha contra el terrorismo a través de la implementación de las siguientes acciones:

- El establecimiento de estándares nacionales para la emisión estatal de licencias de conducir y de otros documentos de identidad (non driver’s identification cards);
- La renunciación a las leyes que interfieren con la construcción de barreras físicas en las fronteras;
- La actualización y el refuerzo de las leyes que se aplican al asilo y a la deportación de extranjeros vinculados a actividades terroristas;
- El financiamiento de algunos reportes y proyectos pilotos relacionados a la seguridad fronteriza; y

⁴¹ Oficina de la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca, “President Bush discusses Comprehensive Immigration Reform”, Casa Blanca, Washington D.C., 26 de junio del 2007, disponible en: <http://www.whitehouse.gov/infocus/immigration/>

- El cambio de los límites de visa para los trabajadores temporales, las enfermeras, etc.

El hecho de que el Real ID Act (H.R. 1418) haya sido acoplado como cláusula adicional a un instrumento de gasto militar destinado a financiar la guerra en Irak y el desastre del tsunami nos permite ver la astucia de la mayoría de la Cámara de Representantes norteamericana para bloquear a los senadores quienes se oponían a que la misma fuera aceptada. No obstante, a pesar de que la ley HR 1268 fue aprobada por la Casa de Representantes y el Senado conjuntamente, además de ser pasada a la ley por el Presidente Bush, hasta la actualidad no ha podido ser implementada debido a la oposición de los gobiernos de los Estados. De tal forma que se ha fijado como fecha límite hasta diciembre del 2009 para la implementación de esta ley.

Entre las críticas a este instrumento de legislación, constan opiniones como las de Jim Harper del CATO Institute⁴², quien sostiene que esta ley cumple poco o nada con el objetivo de combatir al terrorismo pues los terroristas raramente buscan los beneficios de la sociedad americana. Un terrorista al no preocuparse de ser responsable de sus actos, no tiene la necesidad de utilizar una cédula de identidad, ni tampoco tiene miedo de ser identificado si incurre en cualquier actividad terrorista.⁴³ Analizando más detenidamente este razonamiento, se lo puede catalogar de discutible al observar que si bien el fin último de los terroristas es el de aterrorizar a la sociedad, para hacerlo deben moverse por los distintos canales de identificación, aunque estos en sí mismos no constituyan su principal objetivo.

Al mismo tiempo, este hecho destapa la realidad de quienes serían los verdaderamente afectados: los inmigrantes, ya que ellos si buscan integrarse a la sociedad americana a través de la obtención de toda una serie de instrumentos

⁴² El CATO Institute es una institución reconocida, cuya sede está en Washington D.C y se dedica al análisis de las políticas públicas.

(documentos de identidad, licencias de conducir, etc.) que les permitan acceder al mercado de trabajo y a las prestaciones que ofrece el gobierno (educación, salud, ayuda social, etc.).

Así mismo, antes de empezar con el análisis de los mecanismos que evidencian la securitización de la inmigración en los instrumentos legales, es necesario remontarse a la aprobación del REAL ID Act, que hace énfasis en el peligro que emerge al utilizar los números de seguridad social y otros instrumentos de identificación estatales menos restrictivos. Al respecto, la representante Ginny Brown-Waite (R-Fla) argumentó lo siguiente:

Just last week, my district saw the unfortunate confluence of illegal immigration, Social Security fraud and potential terrorist threats meeting together. In my hometown of Crystal River, Florida, the nuclear power plant was found to have contracted with illegal immigrant day laborers through a contract who had used fake or stolen ID and Social Security numbers to obtain government-issued driver's licenses. Thankfully, these men have been arrested by the FBI and fully interviewed by Customs enforcement agents. Who is to say that the seemingly harmless workers could not have really been agents of a terrorist group that is intent on blowing up or hijacking a nuclear power plant?⁴⁴

Esta declaración deja entrever claramente la relación que se construye entre la inmigración, sobretudo la ilegal, y el terrorismo al argumentar que los documentos de identificación falsos o menos restrictivos permiten a los inmigrantes ilegales el acceso a una serie de recursos que si caen en manos de los terroristas pueden poner en riesgo la vida de miles de personas. Claro está que este proceso de razonamiento no es del todo sostenible al analizar casos como el de los atentados del 11 de septiembre, en el cual los terroristas gozaban de un estatuto legal, pasando por todos los canales oficiales de identificación y rastreo.

⁴⁴ “Real ID Act of 2005”, en Congresspedia, disponible en:
http://www.sourcewatch.org/index.php?title=REAL_ID_Act_of_2005#_note-13#_note-13

Tomando en cuenta la relación inmigración ilegal-terrorismo, a continuación se examinará la securitización de la inmigración en el REAL ID Act, estudiando los elementos de la legislación que modelan esta nueva faceta de la inmigración. En primera instancia se analizará la implementación de estándares mínimos nacionales para la emisión de licencias de conducir y documentos de identidad; luego se estudiará la renunciación a las leyes que interfieren con la construcción de barreras fronterizas; y finalmente se observarán los procesos de asilo y deportación de extranjeros involucrados en actividades terroristas.

Estándares mínimos nacionales para la emisión de licencias de conducir y documentos de identidad (DI)

Con respecto a la implementación de estándares mínimos a nivel nacional para la emisión de licencias de conducir estatales o DI, de empleo y de actividad bancaria, se busca aplicar un sistema federal de carácter formal que determine una serie de estándares para la emisión de estos documentos. Al respecto es necesario considerar que actualmente en los Estados Unidos, las licencias de conducir son emitidas por los estados, y no por el gobierno federal; así mismo los estados tienen la potestad de voluntariamente emitir DI para quienes no conducen. De igual forma los estados determinan qué datos aparecen en este instrumento y qué documentos se debe proveer para obtener el mismo. Los estados también se encargan de crear y mantener las bases de datos de los conductores licenciados y de los poseedores de DI.

En lo que respecta al campo operativo, el REAL ID Act requiere que los DI estatales incluyan el nombre legal completo de la persona, fecha de nacimiento, género, y el número de la licencia de conducir o del documento de identidad. Así mismo requiere que disponga de mecanismos físicos de seguridad diseñados para evitar las

alteraciones, falsificaciones o duplicaciones de estos documentos con fines fraudulentos; así como también el uso de tecnología homogénea para compartir información.

En lo concerniente al campo político/administrativo, este instrumento busca trasladar la responsabilidad de establecer los estándares nacionales de identificación al Departamento de Seguridad Nacional, mientras que el Estado se focalizaría en verificar la validez de al menos cuatro documentos de base, antes de emitir cualquier DI o licencia de conducir. Estos documentos son: 1) un documento de identidad que posea una foto, excepto los documentos de identidad sin foto que posean el nombre legal completo de la persona y la fecha de nacimiento; 2) la documentación que muestre la fecha de nacimiento de la persona; 3) la prueba del número de seguridad social de la persona o la verificación que la persona no es elegible para un número de seguridad social; y 4) la documentación que muestre el nombre completo de la persona y la dirección principal de residencia.⁴⁵

Los resultados de la implementación de esta ley sería que después del 31 de diciembre del 2009, “una agencia federal puede no aceptar, para cualquier propósito oficial, una licencia de conducir o un DI emitido por cualquier estado a una persona, si el instrumento no cumple con los requerimientos”.⁴⁶ Sin embargo los estados permanecen libres de emitir licencias e identificaciones que no cumplan con estas medidas, siempre y cuando posean un diseño único y esté claramente indicado que no puede ser utilizado con ningún propósito de identificación federal. Esta medida sería respaldada por una serie de agencias federales como la Administración de Seguridad de Transportes (Transportation Security Administration) quien es responsable de la seguridad en el

⁴⁵ Jim Harper, “A Primer on the REAL ID Act: Will the U.S. have a national ID Card?”, en *Publicaciones del Instituto CATO*, Washington D.C., 30 de marzo del 2007, disponible en: <http://www.cato.org/research/jh-primer-on-real-id-act.html>

⁴⁶ REAL ID Act, en: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:h.r.00418>:

registro en los aeropuertos, con lo que a los poseedores de documentos no conformes no se les permitirá viajar en los medios de transporte aéreos.

Otra agencia federal que respaldaría esta medida es la Administración de Seguridad Social (Social Security Administration), (42 USC section 666 (28)), quien requeriría que los estados mantengan un nuevo directorio de contratación. Los empleadores ya no podrán aceptar, o en última instancia contratar a los poseedores de documentos no-conformes para un empleo. Las instituciones financieras también se sumarían a esta iniciativa al demandar a todos sus usuarios estos documentos conformes, excluyendo de sus servicios a quienes no posean los mismos.

Estas medidas de carácter general (no dirigidas exclusivamente a los inmigrantes, sino también a los terroristas) serían acompañadas de medidas focalizadas en los requerimientos de inmigración. Es así que en el REAL ID Act se establece que antes de emitir una licencia de conducir o un DI un estado debe verificar la evidencia documentaria que indique que la persona: a) es un ciudadano norteamericano; b) es un extranjero legalmente admitido para una residencia temporal o permanente; c) tiene un estatus condicional de residencia permanente; d) es un refugiado o le ha sido otorgado un asilo; e) tiene una visa de no-inmigrante válida, sin caducar o un estatus de visa de no-inmigrante; f) tiene una aplicación pendiente para asilo; g) tiene un estatus diferido aprobado; o h) tiene una aplicación pendiente para la modificación de su estatus a la de un extranjero legalmente admitido para una residencia permanente o un estatus condicional de residencia permanente.⁴⁷

En resumen, las medidas que busca imponer el REAL ID Act afectan directamente a los inmigrantes, especialmente a aquellos sin documentos, creando así un patrón de exclusión que les imposibilita participar de manera legal en el mercado de

⁴⁷ Conferencias de las Legislaturas Estatales, “Real ID Act of 2005 Driver’s License Title Summary”, Washington D.C., 2005, disponible en: <http://www.ncsl.org/print/standcomm/sctran/realidssummary05.pdf>

trabajo, en el ámbito financiero, e inclusive en los sistemas de comunicación y de transporte. Pero no solo los mecanismos de permanencia de los inmigrantes se han visto endurecidos, sino también los sistemas de admisión y de entrada a los mismos, hecho que desde hace algunas décadas ha incitado a la aparición de grupos organizados que se dedican al transporte de inmigrantes de manera ilegal.

Renunciación a las leyes que interfieren con la construcción de barreras fronterizas

En lo que concierne a este tema, el REAL ID Act busca modificar la ley (S Section 102 of Public Law 104-208, que ahora forma parte de 8 USC 1103) en lo relacionado a introducir un mecanismo de “waivers” (renunciación) para toda ley, con el fin de asegurar la construcción expedita de caminos y barreras fronterizas para combatir la inmigración ilegal. Así mismo otorga la autoridad de renunciación al Secretario del Departamento de Seguridad Nacional, la cual antes era de dominio del Ministro de la Justicia, y refuerza aún más esta autoridad al restringir las revisiones provenientes de las cortes de justicia. De igual forma, este mecanismo de “waivers” podría ser aplicado a la construcción de barreras en cualquier lugar por donde pase la frontera estadounidense, y no solamente en San Diego como al principio se pensaba.

Estas modificaciones causaron mucha controversia al otorgar un poder desmesurado al Departamento de Seguridad Nacional, poniéndolo por encima de la ley. Este hecho nos permite ver la clara tendencia gubernamental de securitizar la agenda nacional, ignorando las instituciones y los procesos pertinentes, para así imponer un modelo de emergencia que le da mayor margen de maniobra al poder ejecutivo y a las agencias de seguridad.

Es así que la implantación de este sistema de waivers constituye un claro síntoma de la distorsión que ha sufrido la imagen del terrorismo al vincularla directamente con la inmigración ilegal. Ya en este punto resulta difícil diferenciar las políticas que se aplican para cada caso pues ambos reciben un tratamiento indistinto que transforma a la inmigración en una amenaza para la seguridad de la nación.

Asilo y deportación de extranjeros involucrados en actividades terroristas

El REAL ID Act introduce leyes más restrictivas respecto a las aplicaciones de asilo y de deportación de extranjeros involucrados en actividades terroristas. Es así que la deportación de ellos se rige en las provisiones de la Sección 212 (a) (3) (b) que trata sobre las actividades terroristas. Lo importante de resaltar a propósito de estas provisiones es la ampliación de la definición de “actividad terrorista”, la cual ahora representa cualquier actividad que es ilegal bajo las leyes del lugar en donde fueron cometidas. Esta definición, la cual había sido difundida a partir del Decreto de Inmigración de 1990, y que ha sido previamente analizada en este estudio, se complementa con otras definiciones como la de “Involucrarse en una actividad terrorista”⁴⁸ (Capítulo 8 del INA); así también como la de “Representante”⁴⁹ y la de “Organización Terrorista”.⁵⁰

⁴⁸ El involucrarse en una actividad terrorista significa la capacidad individual o como miembro de una organización de: a) cometer o incitar a cometer, bajo circunstancias que indican una intención a causar muerte o graves heridas corporales; b) preparar o planificar una actividad terrorista; c) recopilar información acerca de blancos potenciales para actividades terroristas, d) solicitar fondos u otros objetos de valor para actividades terroristas, organizaciones terroristas, etc.; e) solicitar a cualquier individuo a involucrarse en conducir o ser miembro en una organización terrorista; y f) cometer un acto que el responsable sabe que implica un soporte material para la organización o ejecución de una actividad terrorista. (Capítulo 8 del INA)

⁴⁹ El término incluye un agente, un oficial, un portavoz de una organización, y cualquier persona que dirige, aconseja, dirige o induce a una organización o a sus miembros a incurrir en una actividad terrorista.

⁵⁰ Definida en la Sección 219 [8 U.S.C. § 1189].

Pasando ya al contenido de la ley, la Sección 101 del REAL ID Act que se intitula “Preventing Terrorists from Obtaining Relief from Removal” (Previniendo que los terroristas obtengan alivio de deportación) hace algunos cambios en lo referente a las aplicaciones de asilo, a las aplicaciones de aplazamiento de deportación y otras formas de alivio de deportación. Estos cambios fueron efectuados cuando el presidente George W. Bush firmó la ley.

De esta forma la ley requiere que los aplicantes de asilo prueben que uno de los motivos para demandar asilo fue o será al menos una razón central para la persecución del aplicante. Así mismo los jueces de inmigración requerirán que los aplicantes de asilo y de aplazamiento obtengan evidencia corroborada, a menos que el aplicante no pueda razonablemente obtener esta evidencia. La disponibilidad para corroborar la evidencia será considerada un hallazgo de hecho no fácilmente revisable por una corte superior.

Es así que los adjudicadores de asilo y los jueces de inmigración tomarán sus decisiones revisando la “totalidad de las circunstancias” y todos los factores relevantes que de manera individual y colectiva muestren consistencia y corroboren su veracidad. En lo que concierne la parte donde se determina si una inexactitud debe ser determinante para un pedido de asilo ha surgido una gran controversia pues según los defensores de los derechos humanos de los inmigrantes, no es inusual que existan inconsistencias menores de los aplicantes de asilo, quienes han sufrido experiencias de vida traumáticas.

Este estándar también será aplicado a la retención de los casos de deportación, la deportación bajo la Convención contra la Tortura, la cancelación de la deportación, los casos de cancelación de la Ley de Violencia contra la Mujer, NACARA, los casos de la Ley de Ajuste Cubana y otros casos a discreción.

Adicionalmente la versión final de la ley incluye una provisión que establece que mientras no exista una presunción de credibilidad, si ninguna determinación de credibilidad adversa es explícitamente elaborada el momento de la determinación de asilo, el aplicante o el testigo tendrán una presunción refutable de credibilidad que podría ser apelada.

En resumen, el tema de asilo y deportación de extranjeros involucrados en actividades terroristas en el REAL ID Act, es una clara muestra de la estigmatización a los grupos de inmigrantes y refugiados, que bajo estas nuevas reglas deben enfrentar un sistema que de antemano supone su poca credibilidad, y en el que ellos deben procurar de mostrar lo contrario. Esta situación se agudiza en los casos de refugiados que escapan de la persecución, tomando en cuenta que en la mayoría de casos se trata de personas que huyen de sus hogares abandonando todo, y que poseen pocas o ninguna prueba tangible de su condición de perseguidos.

Así mismo es necesario en enfatizar la repercusión que ha tenido la ampliación del término “actividad terrorista” que en muchos casos fija un patrón de culpa por asociación, perjudicando así a personas que no están relacionadas con este delito; este es el caso de los refugiados y de los inmigrantes.

A continuación, prosiguiendo con este análisis, vamos a estudiar dos proyectos de ley que se enmarcan en la reforma a la ley de inmigración, propuesta por el presidente George W. Bush. Sin embargo, hasta la actualidad no se ha llegado a un consenso a nivel del Senado estadounidense para lograr modificar la ley vigente. Es así que en primera instancia se va a analizar el proyecto de ley HR 4437 (The Border Protection, Anti-terrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005), y luego se analizará la ley S 1348 (Comprehensive Immigration Reform Act of 2007).

3.3 Proyecto de Ley HR 4437 (The Border Protection, Anti-terrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005)

Este proyecto de ley fue debatido durante el Congreso N°109 de los Estados Unidos. Fue pasado por la Cámara de Representantes el 16 de diciembre de 2005 con un voto de 239 contra 182 (con un apoyo mayoritario del 92% de republicanos, y con una oposición del 82% de demócratas), pero no pasó en el Senado.⁵¹ También se le conocía como el “Proyecto de ley Sensenbrenner”, debido a que fue Jim Sensenbrenner, representante republicano de Wisconsin ante la Casa de Representantes, quién lo impulsó. Así mismo este proyecto constituyó el primer instrumento de legislación pasado por la Cámara de Representantes enmarcado en el debate de reforma a la ley de inmigración en los Estados Unidos y se caracterizó por la polémica que provocó en el seno de la comunidad inmigrante.

En lo que respecta al análisis de la ley, a rasgos generales la misma se distingue por su carácter restrictivo ante la inmigración ilegal, calificando a la misma de crimen y creando un sistema de sanciones que criminaliza no solamente al inmigrante, sino también a otros actores que de alguna forma son cómplices de sus actos: los empleadores y grupos que de una u otra manera les brindan apoyo (asociaciones pro-inmigrantes, iglesias, etc.). En consecuencia, este proyecto de ley busca restringir la entrada y permanencia ilegal de inmigrantes y terroristas mediante un desconocimiento parcial de los derechos que estos individuos poseen ante el Estado norteamericano.⁵² Sin embargo su principal intención es la de combatir el tráfico humano.

De manera descriptiva, este proyecto de ley contiene 13 capítulos que tratan de manera general o más específica la securitización de la inmigración en sus diversas facetas; entre los que sobresalen: la seguridad en la frontera (Capítulo I), el combate al

⁵¹ La Biblioteca del Congreso Thomas, *HR4437*, Washington D.C., Congreso de los Estados Unidos, 2007, disponible en: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:h.r.04437>:

⁵² Con respecto a los inmigrantes ilegales ver Capítulo II, Artículos: 201-205, 208, 209, 213. Con respecto a los terroristas ver Capítulo VI, Artículos: 601, 602, 609.

tráfico de personas, la entrada y la presencia ilegal (Capítulo II), la cooperación en el tema de seguridad fronteriza y su cumplimiento (Capítulo III), la detención y la deportación (Capítulo IV), la organización efectiva de las organizaciones de seguridad fronteriza (Capítulo V), los extranjeros terroristas y criminales (Capítulo VI), la verificación de la elegibilidad para el empleo (Capítulo VII), el pre-monitoreo de pasajeros aéreos (Capítulo IX), el cercamiento y otros instrumentos de seguridad fronteriza (Capítulo X) y la eliminación de la corrupción y la prevención de la adquisición de los beneficios de inmigración a través de fraude (Capítulo XIII).

Refiriéndose a puntos más precisos de la legislación, a continuación se presentarán los más representativos para objeto de este análisis:

- La construcción de un muro de hasta 1120 Km. a lo largo del borde de la frontera México-estadounidense en los puntos en donde hay un mayor número de entradas ilegales (Enmienda de la Casa 648, promulgada por Duncan Hunter (R-CA52)).
- La implantación por parte de las autoridades federales de un sistema de detención y custodia de inmigrantes ilegales con el objetivo de frenar las prácticas de detención y liberación (match and release) emprendidas por autoridades locales que no disponen de los recursos necesarios para procesarlos. Así mismo se prevee la transferencia de fondos para los gobiernos locales. (Sección 607).
- El mandato a los empleadores de verificar el estatus legal de los trabajadores a través de medios electrónicos por un período de años. (Capítulo VII).
- La incorporación de comunicaciones satelitales entre los oficiales de control de la inmigración (Enmienda de la Casa 638, promulgada por John Carter).

- Requiere que todos los extranjeros indocumentados, antes de ser deportados, paguen una multa de \$3,000, si acceden a salir voluntariamente pero no se adhieren a los términos del contrato. Así mismo el período de gracia para una salida voluntaria se lo redujo a 60 días (Sección 208).
- Establece la sentencia mínima por documentos fraudulentos en 10 años, así como también multas o ambas, con sentencias más rígidas en los casos de tráfico de drogas y terrorismo (Sección 209).
- Aumento de las penalidades por delitos agravados y otros tipos de fraude, que incluye el fraude de matrimonio y el fraude de documentos (Capítulo II).
- Requiere que antes de que a cualquier inmigrante ilegal se le confiera el estatus de inmigrante legal, se investigue su record criminal, si ha estado involucrado en actividades terroristas, y la veracidad de los documentos presentados (Sección 409).
- Criminaliza al acto de hospedar ciudadanos con una orden de deportación, estableciendo una sentencia mínima de tres años por este acto.
- Aumenta al estatuto de lavado de dinero, los delitos de tráfico humano (Sección 619).
- Incremento de las penalidades por emplear a trabajadores indocumentados (Sección 706).

Analizando de manera más detenida las medidas que el proyecto de ley HR 4437 buscaba implantar, se puede observar la clara intención de criminalizar al fenómeno de la inmigración ilegal, asociándola a otros delitos internacionales como el narcotráfico, el tráfico de personas, y sobretodo el terrorismo. Con respecto a este último punto, en algunas secciones de la ley como en la 401, se establece que el Departamento de

Seguridad Nacional requiere reportar al Congreso el número de inmigrantes no-mexicanos (Other Than Mexicans) que sean capturados y deportados, y de estos cuántos provienen de Estados que promueven el terrorismo. Es así que la intencionalidad de esta norma busca crear un vínculo entre la entrada de inmigrantes ilegales y la amenaza terrorista.

Así mismo, como ya fue previamente mencionado, a pesar de que en la actualidad la ley migratoria prohíbe ayudar o soportar a las personas indocumentadas, este proyecto de ley busca principalmente combatir el tráfico humano. De esta forma, la estrategia consistía en criminalizar este tipo de delito ilícito; reforzar el sistema de sanciones para quienes incurren en este tipo de actividades; crear sistemas de control de actividades ilícitas relacionadas como la falsificación de documentos de identidad y el fraude; mejorar los procesos de control de inmigración con la cooperación de las agencias involucradas (Department of Homeland Security, INA); y crear programas para la adjudicación de fondos (IRP; SCAAP) para la lucha contra este tipo de actividades ilícitas.

Topando el tema de los inmigrantes mexicanos, este instrumento hace particular énfasis en su vínculo delincencial, argumentando que son los traficantes del lado mexicano quienes incurren también en delitos de violación sexual en la frontera.⁵³ Este hecho muestra la vinculación que se hace entre delitos como el tráfico de personas y otro tipo de delitos que alteran el orden social de la Nación y lastiman a sus ciudadanos. Si bien esta asociación puede sustentarse en razones fundadas, también es evidente que existe una clara estigmatización en contra de los grupos de inmigrantes latinos y sobretodo mexicanos.

⁵³ Enmienda de la Casa 647, promulgada por Ginny Brown-Waite

Con respecto a las críticas que provocó este proyecto de ley, cabe resaltar la amplia oposición por parte de organizaciones de inmigrantes, de justicia social, de derechos humanos, religiosas, etc. Estas sostenían que este proyecto de ley violaba los derechos humanos de quienes solicitan asilo, al eliminar las protecciones de debido proceso y limitar su acceso a los servicios esenciales. De igual forma se hablaba de una violación a los derechos humanos ya que en el caso de desastre, se prohibiría la asistencia humanitaria a los indocumentados. Estas medidas, acompañadas con la criminalización no solo de los inmigrantes, sino también de aquellos quienes les asisten, culpabilizando de esta manera a un sinnúmero de organizaciones que se dedican a la labor social, provocaron la ira de la comunidad inmigrante y su manifestación en las calles.

Es así que se organizaron una serie de manifestaciones en varios lugares de los Estados Unidos como en las ciudades de Los Ángeles, Nueva York y Chicago, así como también en algunas localidades de Pensilvania, Virginia, y Carolina del Norte. La marcha más significativa se la realizó el primero de mayo del 2006, que llevaba como lema “Un día sin inmigrantes” (A day without immigrants). Esta buscaba concienciar acerca de la importancia que tienen los inmigrantes en la economía de la nación, y la necesidad de preservar sus derechos al representar una parte activa de la sociedad norteamericana. Esta manifestación contó con la participación de la comunidad inmigrante y de organizaciones en pro de los derechos de los inmigrantes, sin embargo no existió un apoyo total ya que muchos de los inmigrantes no estaban de acuerdo con la intención de boicotear la actividad económica de los Estados Unidos. Hasta la actualidad no se puede precisar con exactitud cuáles fueron los resultados de estas manifestaciones en la economía de la Nación. Así mismo el 11 de mayo del 2006, el

Senado declaró que tenían la intención de pasar una reforma migratoria propia para fin de ese mes (S.2611), sin embargo eso nunca se llegó a cumplir.

3.4 Proyecto de ley S 1348 (Comprehensive Immigration Reform Act of 2007)

Este proyecto de ley, cuyo nombre completo es la Ley de Fronteras Seguras, Oportunidades Económicas y Reforma Inmigratoria del 2007 (Secure Borders, Economic Opportunity and Immigration Reform Act of 2007) fue discutida durante el Congreso N°110 de los Estados Unidos. La misma fue introducida el 9 de mayo del 2007, pero nunca fue votada, debido a una serie de trabas que no permitieron su debate, ni tampoco la formulación de enmiendas; de esta forma el 28 de junio del 2007, la misma no logró alcanzar los votos necesarios para su sobrevivencia, por lo que fue retirada.

A breves rasgos este proyecto de ley se caracterizó por lo que sus más fervientes opositores llamaban “amnistía” al proveer un estatus legal y un camino a una ciudadanía legal para aproximadamente de 12 a 20 millones de inmigrantes ilegales que actualmente residen en los Estados Unidos. Así mismo se buscó introducir provisiones para incrementar la seguridad fronteriza, el monitoreo de los inmigrantes, y permitir más trabajadores temporales, entre otros.

Acerca de esta ley también es importante mencionar que se basa en tres proyectos de ley anteriormente fallidos que son: 1) El proyecto de ley “Secure America and Orderly Immigration Act” (S. 1033); 2) el proyecto de ley “Comprehensive Enforcement and Immigration Reform Act of 2005” (S. 1438); y 3) el proyecto de ley “Comprehensive Immigration Reform Act of 2006” (S. 2611). El creador de este proyecto de ley fue el senador líder de la mayoría, Harry Reid (D-Nev), sin embargo

para su elaboración contó con el apoyo de una docena de senadores⁵⁴ que trabajaron por seis meses para la creación de un proyecto de ley que alcanzaba las 761 páginas.⁵⁵ En este proyecto también participó el secretario del Departamento de Seguridad Nacional, Michael Chertoff, el Secretario de Comercio Carlos M. Gutiérrez y el mismo presidente Bush, hecho que denota el auspicio de la Casa Blanca a este proyecto.

Refiriéndose a puntos más específicos de la legislación que están relacionados con la securitización de la inmigración, a continuación se van a analizar tres puntos principales: 1) los cambios en la política de inmigración; 2) el programa de trabajadores invitados; y 3) el incremento en el resguardo.

Los cambios en las políticas de la inmigración

Uno de los principales cambios que la S 1348 buscaba introducir era la legalización de los inmigrantes ilegales (Título VI, Sección 601 y 602). De esta forma esta legislación hubiera permitido a las personas que actualmente viven en los Estados Unidos sin ninguna autorización legal, aplicar a un nuevo tipo de visa (Visa Z) que les permitiría permanecer en el país legalmente. Cabe mencionar que los individuos que han trabajado en el sector de la agricultura poseen un tratamiento exclusivo para la legalización.⁵⁶

⁵⁴ Este grupo de 12 senadores que en Estados Unidos se los llamaba “Gang of 12” estaba compuesto por el Senador Kennedy, Mc Cain, Kyl, Lindsey Graham, Dianne Feinstein, Mel Martinez, Ken Salazar, Arlen Specter, entre otros.

⁵⁵ Oficina de Presupuesto del Congreso, “Senate Amendment 1150 to S.1348, the Comprehensive Immigration Reform Act of 2007”, Washington D.C., 4 de junio del 2007, disponible en: http://www.cbo.gov/ftpdocs/81xx/doc8179/SA1150_June4.pdf

⁵⁶ Los agricultores ilegales y sus familias pueden acogerse al Título VI del proyecto de ley S 1348. Este programa les otorgaría un estatus legal (en la forma de visas A-Z) bajo la condición de que trabajen en la agricultura al menos 863 horas o 150 días laborables, entre el primero de enero del 2005 y el 31 de diciembre del 2006. De esta forma estos trabajadores recibirían el mismo estatuto que los detentores de una Green Card (vivir en los Estados Unidos y viajar al extranjero) (Ibíd.)

Los inmigrantes ilegales podían aplicar a la Visa Z durante un periodo de un año, comenzando seis meses después de la promulgación de la ley y recibirían una autorización temporal de trabajo. Así mismo para procesar su aplicación, los trabajadores que han permanecido continuamente en los Estados Unidos, deben pagar una multa de \$1000 de penalidad y \$500 para el Estado en el que habitan. Existe la posibilidad de reunificación para los conyuges e hijos menores de 21 años. Posteriormente este permiso temporal podrá ser renovado por cuatro años más y después de haber permanecido 8 años bajo este estatuto, los inmigrantes pueden aplicar a un estatus legal permanente (Legal Permanent Status), a través de la obtención de lo que hoy en día se conoce como Green Cards.

A pesar de que la legalización de millones de inmigrantes ilegales podría haber sido una herramienta para la desecuritización de la inmigración, los grupos conservadores del gobierno calificaron a esta propuesta de “amnistía” al conceder un estatuto legal a millones de inmigrantes ilegales que han violado las leyes de la Nación con respecto a los procesos para inmigrar. ¿Porqué premiar a quienes han cometido un delito? Esta posición fue sin duda una de las más fuertes críticas que obstaculizó el proceso de aprobación de la ley S 1348, sin embargo los grupos pro-inmigrantes también se opusieron a la misma pues limitaba el proceso de reintegración familiar a los miembros de la familia nuclear, eliminando así la práctica de migración en cadena, que era comúnmente empleada cuando un miembro de la familia obtenía una Green Card.

Así mismo existen otros instrumentos de control de inmigración que con este proyecto de ley buscaban filtrar la inmigración y hacerla más exclusiva. Estos instrumentos fueron las visas de patrocinio familiar, las visas basadas en el mérito y las visas basadas en la diversidad étnica y/o cultural. Si bien este proyecto de ley hablaba de aumentar las cuotas de cada uno de estas categorías, eliminando la categoría de

diversidad; en realidad se puede observar que se busca restringir paulatinamente la categoría de patrocinio familiar y aumentar la categoría de visas basadas en el mérito.⁵⁷ Este hecho muestra que quienes recibirían los beneficios no serían precisamente los inmigrantes ilegales con escasa o nula educación y experiencia profesional, sino aquellos que poseen estas capacidades. Un hecho que confirma esta aseveración es la importancia que se da al conocimiento del idioma inglés para que los inmigrantes puedan naturalizarse.

Programa de trabajadores invitados (Guest Worker Program)

El proyecto de ley S 1348, en el Título IV hubiera creado un nuevo tipo de visa, la Visa Y o de trabajadores temporales, que permitiría que los individuos entren a los Estados Unidos bajo una base temporal. El programa tiene dos componentes, uno por trabajo por un año y otro por temporadas (seasonal work); en ambos casos después de un período de tiempo determinado (máximo dos años) los trabajadores temporales deben retornar a sus países de origen. La versión original del proyecto de ley había fijado una cuota de 400,000 personas al año, sin embargo después de dos enmiendas pasadas por el Senado, esta cuota se vio reducida en un 50% y con una duración limitada de cinco años.

Si bien este capítulo tenía la intención de reducir el trabajo ilegal y promulgar la entrada de trabajadores bajo un marco legal, debido a las continuas enmiendas que se hicieron, el proyecto hubiera sido poco o nulamente eficaz dado que la oferta de 200,000 visas no hubiera satisfecho la verdadera demanda que por lo menos asciende al

⁵⁷ Con respecto a las visas de patrocinio familiar, la Sección 501(a) establece que incrementará la cuota de este tipo de visas a 567,000 anualmente, sin embargo se espera que en el año 2017 ese número se reduzca a 127,000. Por el contrario las visas basadas en el mérito, la Sección 501 (b) establece que por los próximos cinco años, el número de green cards que estarán disponibles bajo esta categoría ascenderán a 250,000. A partir del sexto año la cuota se establecerá en 140,000 para los detentores de la visa Z, pero el nivel global ascenderá a 380,000 anuales a futuro.

1.5 millones de personas al año.⁵⁸ Adicionalmente, asociaciones de trabajo, de derechos humanos y algunas organizaciones hispánicas atacaron al programa de trabajo temporal, argumentando que crearía un grupo de ciudadanos de segundo grado sin ningún beneficio (salud, educación y otras prestaciones sociales). Otra crítica de este programa radicaba en que debido a que el trabajador temporal debía regresar a su país de origen y esperar por un año para renovar su visa, muchos preferirían convertirse en inmigrantes ilegales.

Incremento en el resguardo

Según quienes elaboraron este proyecto de ley, el impacto potencial del control fronterizo, la verificación del empleo, y otras medidas de resguardo en el flujo de inmigrantes ilegales, no es preciso pero puede ser significativo. De esta forma este instrumento busca autorizar significativos recursos adicionales para incrementar el número de agentes fronterizos a 20,000 y aumentar otras 370 millas de muro⁵⁹, entre otros.⁶⁰

Así mismo este proyecto buscaba crear un nuevo programa llamado “Sistema de verificación de elegibilidad para el empleo” (Employment Eligibility Verification System), cuyo fin fue establecer una base central de datos destinada a mantener información acerca del estatus del inmigrante de todos los trabajadores que trabajan en

⁵⁸ Steven A. Camarota, “Immigrants in the United States-2002 – A Snapshot of America’s Foreign-Born Population”, Center for Immigration Studies, Washington D.C., noviembre del 2002, disponible en: <http://www.cis.org/articles/2002/back1302.html>

⁵⁹ “Comprehensive Immigration Reform Act of 2007”, en Wikipedia, disponible en: http://en.wikipedia.org/wiki/Comprehensive_Immigration_Reform_Act_of_2007

⁶⁰ Entre las provisiones constan: 1) incremento del personal y de los recursos; 2) una Estrategia Nacional para la Seguridad Fronteriza; 3) las iniciativas de seguridad fronteriza, incluyendo la utilización de datos biométricos y sistemas biométricos de entrada y salida, integridad de los documentos, y la detención obligatoria de extranjeros capturados en o entre los puertos de entrada; 4) pandillas centroamericanas; 5) cooperación con México; 6) Apoyo de la Guardia Nacional norteamericana en la frontera sur; y 7) la extensión de la iniciativa de viaje del Hemisferio Occidental (Congressional Budget Office, “Senate Amendment 1150 to S.1348, disponible en: http://www.cbo.gov/ftpdocs/81xx/doc8179/SA1150_June4.pdf)

los Estados Unidos. Eventualmente todos los empleadores, sin importar el tamaño de la compañía, hubieran sido requeridos de montar la información y mantener la información al día con todos sus empleados.⁶¹

En resumidas cuentas, el proyecto de ley S 1348 hacía muestra de un carácter ambiguo que por un lado buscaba legalizar a los inmigrantes ilegales, eliminando el problema inmediato; pero por otro lado no ofrecía proyectos sostenibles a futuro que estimulen una inmigración regularizada, sino que optaba por dar más énfasis a los mecanismos de resguardo de la frontera y de control de la inmigración. Sin embargo, fueron los sectores más conservadores de ambos partidos quienes se opusieron a este proyecto, hecho que evidenció el miedo que existe hacia el inmigrante o “el otro”, y que ese otro pase a formar parte de la sociedad norteamericana.

Después del fracaso de dicho proyecto que fue calificado como una de las más grandes derrotas del Presidente Bush⁶², se pensó que al menos en este gobierno los miembros del Senado abandonarían la idea de reformar la ley migratoria. Sin embargo, el Senado decidió continuar debatiendo la ley de inmigración mediante la consideración del proyecto de ley S 1639, el nuevo número de la versión modificada de S. 1348, el Acta de Fronteras Seguras, Oportunidad Económica y Reforma Migratoria del 2007. Este nuevo proyecto incluye algunos elementos de su predecesor como un sistema de trabajadores temporales, el fortalecimiento y el cumplimiento de leyes de inmigración en las fronteras y en el interior, la imposición de un sistema electrónico de verificación

⁶¹ Mark Tapscott, “DeMint, Eight Senate Colleagues Challenge Bush to do Immigration Bill's Border Protection Now”, en *Examiner.com*, 12 de junio del 2007, disponible en: http://www.examiner.com/blogs/tapscotts_copy_desk/2007/6/12/DeMint-Eight-Senate-Colleagues-Challenge-Bush-to-do-Immigration-Bills-Border-Protection-Now

⁶² Jonathan Weisman, “Immigration Hill dies in the Senate”, en *The Washington Post*, Washington D.C., 29 de junio del 2007, disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/28/AR2007062800963.html?referrer=email&referrer=email&referrer=email>

de elegibilidad de empleo, entre otras. Sin embargo todavía es muy temprano para determinar cuál será el futuro de este nuevo proyecto de ley.

En conclusión se puede afirmar que si bien en el proyecto de securitización de la inmigración, el lado operativo ha primado sobre la legislación, no se debe desestimar la importancia de este segundo componente que es el que marca la pauta y legitima las acciones que ejecutan las agencias gubernamentales y de seguridad; de ahí el énfasis que se ha hecho en la necesidad de una reforma migratoria, que hasta ahora no se llega a dar.

Al ir acorde al componente operativo, tanto las leyes como los proyectos de ley buscan al máximo restringir la inmigración, sobretudo la ilegal, a través de medidas de control fronterizo y de tecnología, así como también de medidas de carácter administrativo (visas, documentos de identidad, licencias de conducir, etc.) que determinan la fase actual de la securitización de la inmigración: su vinculación con el terrorismo. A continuación vamos a ver cómo esta tendencia a la securitización de la inmigración se hace aún más evidente en las acciones ejecutadas por las agencias de seguridad.

4. ANÁLISIS DE LAS AGENCIAS DE SEGURIDAD ESTADOUNIDENSES Y DE LAS ACCIONES EJECUTADAS CON RESPECTO A LA SECURITIZACIÓN DE LA INMIGRACIÓN

Las agencias de seguridad

En la securitización de la inmigración, el discurso y las estadísticas son los dos principales instrumentos desplegados por el gobierno para implantar la “retórica de riesgo”.⁶³ En lo concerniente al lado operativo, la securitización es el resultado de un efecto de campo donde ningún actor es el único dueño del juego, pero donde los recursos de cada uno, en términos de “saber hacer” y de tecnología son determinantes para la disputa en la clasificación de la jerarquía de amenazas. Esta securitización no desemboca que en la condición de imponerse como una verdad sostenida por las prácticas de “saber hacer” de varias agencias (públicas y privadas) de seguridad y por un discurso dominante de los medios de comunicación.⁶⁴

De esta forma la securitización es el operador de conversión que valoriza o desvaloriza ciertas amenazas, y que se valida como un procedimiento de legitimación por medio del cual observan los profesionales de la gestión de la amenaza, en función de las transformaciones de la violencia y de sus intereses como instituciones.⁶⁵ Son estas instituciones de seguridad quienes crean su objeto como un objeto legítimo, invirtiendo hombres, tiempo de trabajo, tecnología, y aparatos estadísticos de rutina que dan cuerpo a categorizaciones políticas: el control de la inmigración, la protección del entorno, el combate al terrorismo, entre otros. En este sentido la securitización no es mas que el orden de las prácticas no discursivas, de las tecnologías puestas en marcha,

⁶³ Didier Bigo, *Sécurité et immigration?*, disponible en: <http://libertaire.free.fr/bigo5.html>

⁶⁴ Didier Bigo, " When two become one. Internal - external securisations and the games of politics ", Copenhagen, 1997, en Michael Williams, “The Institution of ‘Security’: Elements of a Theory of Security Organizations”, en *Cooperation and Conflict* 32 (3), 1997, p.287-307; Didier Bigo, *The Mobius Ribbon*, ISA, Toronto, 1997.

⁶⁵ Didier Bigo, *Sécurité et immigration?*, disponible en: <http://libertaire.free.fr/bigo5.html>

de los efectos de poder, de las luchas y más particularmente de la competencia institucional en el seno del campo de la seguridad.

También es importante señalar el carácter “profesional” de estas agencias de seguridad, lo que significa que sus agentes son investidos de la responsabilidad de decidir acerca de lo que se debe temer y de su jerarquía de prioridades. Son ellos quienes clasifican los eventos según sus categorías, al poseer la ventaja estar respaldados por la entidad a la que representan. Estos agentes son investidos de un saber institucionalizado y de una panoplia de tecnologías, que los convierte en los únicos aptos para enfrentar la potencial amenaza que la inmigración representa.

A continuación se va a analizar a las agencias de seguridad estadounidenses y a sus operaciones de control de la inmigración, y cómo en su conjunto se enmarcan en el proceso de securitización de la inmigración en los Estados Unidos. Este capítulo se dividirá en tres secciones principales: 1) las luchas de poder de las agencias de seguridad; 2) la utilización de estadísticas; y 3) el empleo de tecnología para el control de la inmigración.

4.1 Las luchas de poder de las agencias de seguridad

Partiendo con este análisis, es importante abordar uno de los puntos que Bigo considera esencial dentro del marco de securitización de la inmigración: la lucha de poder de las agencias de seguridad para apoderarse de la competencia institucional, clave para su sobrevivencia. En el caso estadounidense, la securitización de la inmigración se hace evidente después de los atentados del 11 de septiembre al transferir el Servicio de Inmigración y Naturalización del Departamento de Justicia, al nuevo Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security (DHS)), creado el 25 de noviembre del 2002 a través de la Ley de Seguridad del Territorio Nacional (Homeland Security Act (HSA) (PL 107-296). El DHS alcanzó el nivel de

gabinete de gobierno el 24 de enero de 2003, fusionando 22 agencias gubernamentales, con 170,000 empleados.⁶⁶ Según el gobierno del Presidente Bush, la misión de este Departamento es el de prepararse, prevenir y responder a las emergencias domésticas, particularmente a aquellas vinculadas con el terrorismo.

El DHS presenta una estructura de organización con cuatro divisiones: 1) Seguridad Fronteriza y de Transportes; 2) Preparación ante Emergencias y Respuesta; 3) Medidas Químicas, Biológicas, Radiológicas y Nucleares; y 4) Análisis de Información y Protección de la Infraestructura. Cada una de estas divisiones reagrupa a un amplio conglomerado de agencias gubernamentales pertenecientes a diferentes gabinetes y departamentos del Estado.⁶⁷ En su conjunto, el DHS se ha planteado los siguientes objetivos:

- Concienciación: Identificar y entender las amenazas, disminuir las vulnerabilidades, determinar los impactos potenciales y diseminar la información a tiempo.
- Prevención: Detectar, disuadir y mitigar las amenazas en el territorio nacional.
- Protección: Proteger a sus habitantes y sus libertades, la infraestructura crítica, la propiedad y la economía de la Nación de los actos de terrorismo, los desastres naturales y otras emergencias.

⁶⁶ AILA, “Inmigración y el Departamento de Seguridad del Territorio Nacional: Cambios y Desafíos”, disponible en: <http://www.aila.org/content/default.aspx?bc=9904%7C10644%7C15471>

⁶⁷ En el Directorio de Seguridad fronteriza y de transporte figuran: The U.S. Customs Service (Tesoro), The Immigration and Naturalization Service (parte del Dep. de Justicia), The Federal Protective Service, The Transportation Security Administration (Transporte), Federal Law Enforcement Training Center (Tesoro), Animal and Plant Health Inspection Service (parte del departamento de Agricultura) y Office for Domestic Preparedness (Justicia).

En el Directorio de Preparación para Emergencias y Respuesta figuran: The Federal Emergency Management Agency (FEMA), Strategic National Stockpile and the National Disaster Medical System (HHS), Nuclear Incident Response Team (Energía), Domestic Emergency Support Teams (Justicia), National Domestic Preparedness Office (FBI).

En el Directorio de Ciencia y Tecnología figuran: CBRN Countermeasures Programs (Energía), Environmental Measurements Laboratory (Energía), National BW Defense Analysis Center (Defensa), Plum Island Animal Disease Center (Agricultura).

En el Directorio de Análisis de la Información y protección de infraestructuras figuran: Federal Computer Incident Response Center (GSA), National Communications System (Defensa), National Infrastructure Protection Center (FBI), Energy Security and Assurance Program (Energía).

- Respuesta: Dirigir, manejar y coordinar la respuesta nacional a los actos de terrorismo, los desastres naturales y otras emergencias.
- Recuperación: Liderar los esfuerzos del sector nacional, estatal, local y privado para reestablecer los servicios y reconstruir las comunidades después de actos de terrorismo, desastres naturales y otras emergencias.
- Servicio: Servir al público efectivamente al facilitar un comercio, viajes e inmigración de forma legal.
- Excelencia organizacional: Valorar lo que consideran su recurso más importante: su gente. Crear una cultura que promueva una identidad común, innovación, respeto mutuo, confianza y trabajo en equipo para alcanzar la eficiencia, la efectividad y las sinergias operacionales.⁶⁸

Así mismo uno de los más importantes desafíos que se ha planteado el DHS es el de su reestructuración. A la misma se le considera trascendental pues dio paso a una nueva era en la política migratoria estadounidense en la que los cambios más drásticos se han dado a nivel operacional, declarando ampararse en una autoridad legal existente, en lugar de estar respaldados por la legislación, los procesos formales de toma de decisiones o la negociación internacional.⁶⁹ Así mismo los atentados del 11 de septiembre trajeron consigo un giro en la prioridad de cumplimiento de la ley, que se

⁶⁸ DHS, *The DHS Strategic Plan – Securing our Homeland*, Washington D.C., 2004, disponible en: <http://www.dhs.gov/xabout/strategicplan/>

⁶⁹ Después de los atentados del 11 de septiembre el resguardo interno de los Estados Unidos presenta una serie de aspectos inquietantes que nos hacen preguntarnos si el uso de la ley está siendo respetada por el Dep. de Justicia. En este sentido el Departamento se ha negado a aplicar las herramientas específicas que el Congreso le ha conferido para combatir el terrorismo (the Alien Terrorist Renoval Court y el USA PATRIOT), en los que se establece que el Ministro de la Justicia debe certificar que un extranjero está envuelto en actividades terroristas, sujetando a la persona a medidas especiales de seguridad. Estas medidas reflejaban un balance entre los intereses de seguridad contra el riesgo de injusticia a los detenidos. De esta forma los detenidos tenían derecho a un abogado, al manejo confidencial de la evidencia y al hábeas corpus. Sin embargo en octubre del 2001 el Ministro de Justicia declaró que las personas sospechosas de terrorismo, pero que no han sido oficialmente acusadas, pueden esperar ser enjuiciadas o deportadas por otras ofensas (él puso el ejemplo de “escupir en la acera”) (AILA, “Inmigración y el Departamento de Seguridad del Territorio Nacional” disponible en: <http://www.aila.org/content/default.aspx?bc=9904%7C10644%7C15471>).

trasladó de la prosecución de quienes se encuentran envueltos en actividades terroristas a la prevención de futuros ataques. Lamentablemente este giro a nivel estratégico afectó directamente a los inmigrantes, aunque su vinculación en actividades terroristas todavía quede en entredicho.⁷⁰

Como fue anteriormente mencionado, el traslado del Servicio de Inmigración y Naturalización (Immigration and Naturalization Service (INS)), perteneciente al Departamento de Justicia, al DHS fue una de las piedras angulares de la securitización de la inmigración en los Estados Unidos; esta transferencia se hizo oficial el primero de marzo del 2003. El INS fue siempre blanco vulnerable de reformas, e inclusive antes de la existencia del DHS fue sujeto a propuestas de reorganización para separar sus funciones. Las notificaciones atrasadas de visas de estudiantes aprobadas para Mohammed Atta y Marwan Alshehhi en la escuela de vuelo de Florida, seis meses después de los atentados a las Torres Gemelas, muestra el fracaso de esta agencia. Este acontecimiento dio muestra de la inhabilidad de la agencia para mantenerse al corriente en sus funciones de servicio y de adjudicación, así como también del gran número de tareas cotidianas y de la contratación de contratistas privados.

Con el traspaso del INS al DHS, las tareas de servicios y de control pasaron a entidades como la Dirección de Seguridad Fronteriza y Transporte, quién se encarga de prevenir la entrada de terroristas en los Estados Unidos a través de las siguientes acciones: seguridad en las fronteras, aplicación de las leyes de inmigración del antiguo INS, establecimiento de políticas y prioridades nacionales para la aplicación de las leyes

⁷⁰ Alrededor de 1200 inmigrantes fueron detenidos en una redada impulsada por los ataques de 9/11, pero el gobierno presentó cargos relacionados de inmigración en lugar del enjuiciamiento o deportación criminal por cargos terroristas. Muchos de los detenidos fueron retenidos por muchos meses sin ningún cargo formal; el Dep. de Justicia también se negó a revelar sus identidades. Se dice que los detenidos fueron fichados por razones de nacionalidad (Ibíd.)

de inmigración, y establecimiento y administración de las reglas con respecto a la concesión de visas y otras formas de permiso.

La Dirección engloba al Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (Immigration and Customs Enforcement (ICE)), el cual se encarga de la aplicación interna de las leyes de inmigración y está compuesto por ex empleados del INS, el Servicio de Aduanas y el Servicio Federal de Protección; así como también al Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras (Customs and Border Protection (CBP)), el cual agrupa a ex funcionarios del Servicio de Aduanas, Inspecciones de Cuarentenas Agrícolas y la Patrulla Fronteriza. El CBP se focaliza en el movimiento de personas y mercancías a través de las fronteras, así como de garantizar procedimientos de inspección consistentes e iniciativas fronterizas coordinadas.

Existen también otras entidades a quienes también se les ha delegado funciones que anteriormente realizaba el INS como el Servicio de Ciudadanía e Inmigración (U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS)) el cual tiene competencia sobre las funciones relacionadas con los servicios de inmigración y forma parte del DHS. En la actualidad, este servicio es responsable de todas las solicitudes y peticiones adjudicadas previamente por el INS, lo que incluye las solicitudes de asilo y de refugio.

En cuanto a la emisión de visas, el HSA otorgó al DHS la autoridad exclusiva de administrar las leyes, emitir reglamentos relacionados con las funciones de los oficiales consulares en la concesión o denegación de visas, y desarrollar programas para la capacitación de los funcionarios consulares en cuestiones de seguridad nacional. Es importante precisar que el DHS y el Departamento de Estado firmaron un memorando de entendimiento con el fin de aclarar las funciones y responsabilidades de ambas agencias. Según lo acordado, mientras el Departamento de Estado se encarga del control

diario de la gestión de proceso de visa y de la política exterior⁷¹; el DHS se responsabiliza el establecimiento y la revisión de la política de visas, asegurándose de que los requisitos de seguridad nacional sean plenamente respetados en el proceso de visas, y emitiendo decisiones finales sobre aspectos de política como: la clasificación, la admisibilidad y la documentación, el lugar de solicitud de visas, la comparecencia en persona, los períodos de validez de visas y las visas de entrada múltiple, el Programa de Exención de Visas, las notificaciones de denegaciones de visas y la tramitación de personas de países que promuevan el terrorismo.⁷² Cabe resaltar que una de las más amplias críticas a este departamento sostiene que resulta maligno atribuir al DHS tareas como las peticiones de naturalización y el procesamiento de visas de empleo y reunificación familiar, cuando esta agencia posee un carácter evidentemente restriccionista y sobretodo anti-terrorista.⁷³

A pesar de las aclaraciones emitidas con respecto al rol que cada una de las agencias tiene, resulta difícil discernir la jurisdicción de las agencias. Además el hecho de delegar la política de visas al DHS, mientras se mantiene la emisión de visas al Departamento de Estado, levanta serias dudas sobre los prospectos de coordinación y una comunicación a tiempo de información relevante.

Este panorama es un claro ejemplo de la batalla que libran las agencias gubernamentales y de seguridad para posicionarse en el ámbito de la securitización de la inmigración. Así mismo, ha sido severamente criticado el hecho que la CIA y el FBI no hayan sido considerados por la Administración para formar parte del DHS, pues bajo la

⁷¹ El Departamento de Estado se encarga de las siguientes situaciones: visas estadounidenses, incluyendo su aplicación, el estatus de la visa en proceso, y por dudas relacionadas a la negación de la visa. (Departamento de Estado de los Estados Unidos, Washington D.C., 2007, disponible en: http://travel.state.gov/visa/about/who/who_1462.html)

⁷² En este sentido el DHS es responsable de la aprobación de todas las peticiones de inmigrantes y de no-inmigrantes, la autorización del permiso de trabajar en los Estados Unidos, la emisión de extensiones de permanencia y los cambios o ajustes del estatus de un aplicante, mientras éste se encuentra en los Estados Unidos. (Ibíd.)

⁷³ AILA, “Inmigración y el Departamento de Seguridad del Territorio Nacional” disponible en: <http://www.aila.org/content/default.aspx?bc=9904%7C10644%7C15471>

propuesta del Presidente, el DHS contiene una unidad cuya única misión es reunir, fusionar y analizar la información de inteligencia relevante de fuentes gubernamentales como la CIA, el FBI, el INS, el DEA, el DOE, Aduanas y el DOT; instancias que en la mayoría de casos han guardado su autonomía respecto a esta nueva agencia.

Este hecho ha llevado a que el gobierno del Presidente Bush haga énfasis en que inclusive después de la creación del DHS, la seguridad interna de la Nación todavía envuelve la participación de otros gabinetes; buscando una manera de promulgar la cooperación entre las distintas agencias. Por ejemplo, el Departamento de Justicia y el FBI continuarán siendo las agencia líderes en el cumplimiento de la ley en lo que respecta la prevención de ataques terroristas. El Departamento de Defensa continuará a jugar un rol crucial en el caso de un incidente terrorista catastrófico. El Departamento de Transporte seguirá siendo responsable de la seguridad de las autopistas y de los trenes, así como del tráfico aéreo. La CIA continuará a recopilar y analizar la información de inteligencia en el extranjero.

La complejidad de esta red de instituciones no solo amenaza al entorpecimiento de la lucha anti-terrorista, sino que con el fenómeno de securitización de la inmigración, las agencias tienden a sobrestimar a la inmigración ilegal, desnaturalizándola y fusionándola con el terrorismo. El DHS es solo la cabeza de un conglomerado de instituciones que de manera a veces complementaria y a veces superpuesta se encargan de construir y a la vez combatir la amenaza de la inmigración ilegal. La red de agencias y su disputa por ganar la competencia institucional es una de las caras de la securitización de la inmigración. A continuación se analizará otra de sus caras: la utilización de estadísticas.

4.2 La utilización de estadísticas

“Solamente cuando un discurso no ve mas que la enemistad, utiliza las herramientas estadísticas más diversas con fines de seguridad para materializar al adversario, e invoca con más o menos de pertinencia las relaciones entre esas grandes estructuras, sus largos procesos y las razones para la necesaria securitización de la inmigración”.⁷⁴ De esta forma las estadísticas institucionalizan una “verdad de cifras” por las que las instituciones del Estado buscan transformar en evidencia, algo que es solamente una creencia en la probabilidad que “todo imperio puede colapsar”. A continuación se analizará la utilización de esta herramienta dentro del marco de la securitización de la inmigración en los Estados Unidos.

Con el establecimiento del DHS, la Oficina de Estadísticas de Inmigración (Office of Immigration Statistics (OIS)) se convirtió en un organismo independiente que reporta a la Subsecretaría de Administración (Under Secretary for Management). Con su independencia, esta entidad que antiguamente formaba parte del INS, adquirió muchas responsabilidades adicionales. El estatuto de la OIS le ordena coleccionar más información estadística, incluyendo información proveniente de la Patrulla Fronteriza, Detención y Deportación, Inteligencia, Investigaciones e Inspecciones. Además de producir análisis estadísticos, la OIS se convirtió en la responsable de establecer los estándares de fiabilidad y validez de las estadísticas de inmigración.

Dentro del contexto de securitización de la inmigración, la OIS es la entidad encargada de liderar el desarrollo y la diseminación de la información estadística, vital para modelar importantes decisiones políticas con respecto a este tema. Así mismo el nuevo alineamiento de la OIS le permite trabajar conjuntamente con el DHS en la misión de proteger a los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo. A

⁷⁴ Didier Bigo, *Sécurité et immigration?*, disponible en: <http://libertaire.free.fr/bigo5.html>

continuación se va a hacer un análisis del manejo de la información estadística por parte de la OIS, y cómo esta información se constituye en una herramienta dentro del proyecto de securitización de la inmigración.

Cada año la OIS, con el apoyo de las agencias asociadas⁷⁵, realiza un compendio de tablas que proveen información acerca de extranjeros que durante el año fiscal se les otorga una residencia permanente legal (ej., admitidos como inmigrantes o que se convirtieron en residentes permanentes legales), fueron admitidos en los Estados Unidos bajo una base temporal (ej., turistas, estudiantes o trabajadores), aplicaron para asilo o para un estatus de refugiado, o fueron naturalizados. Así mismo este informe anual intitulado “Yearbook of Immigration Statistics” presenta información de las acciones de cumplimiento de la ley de inmigración, incluyendo la captura de extranjeros, deportaciones y enjuiciamientos.

Lo importante a analizar de las estadísticas publicadas es cómo estas construyen el carácter de la inmigración, moldeándolo para que adquiera ese rasgo amenazante, característico de la securitización de la migración. Por ejemplo, en lo que respecta la inmigración legal, en el año 2006, la tendencia de los procesos de naturalización se encontraba al alta⁷⁶; las regiones más favorecidas fueron el Asia y Norteamérica y los países más favorecidos fueron México, India, Filipinas y China.⁷⁷ Los procesos de residencia permanente siguieron la misma tendencia al alta, dando preferencia a las

⁷⁵ Foreign-Born Population Statistics, Census Bureau Visa Issuance Statistics, U.S. Department of State Foreign Tourist Statistics, Office of Travel and Tourism Industries, H-1B Statistics, U.S. Citizenship and Immigration Services Additional Reports and Studies, U.S. Citizenship and Immigration Services Foreign Labor Certification, U.S. Department of Labor Bureau of Population, Refugees, and Migration, U.S. Department of State Executive Office of Immigration Review, U.S. Department of Justice United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Exchange Visitor Program, U.S. Department of State International Student Statistics, SEVIS International Organization for Migration (IOM) Temporary Protected Status (TPS), U.S. Citizenship and Immigration Services United Nations Population Division United Nations Statistics Division United Nations Population Information Network

⁷⁶ En el año 2006 ascendieron a 702,589; mientras que en el año 2005 ascendieron a 604,280; y en el año 2004 ascendieron a 537,151. (John Simanski, “Naturalizations in the United States: 2006”, en *Annual Flow Report*, Washington D.C., mayo del 2007, p.1, disponible en:

http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/Natz_01_Sec508Compliant.pdf)

⁷⁷ *Ibíd.*

mismas regiones y países.⁷⁸ Así mismo quienes accedieron a este estatus lo hicieron mayoritariamente a través de un patrocinio familiar o de la familia cercana; seguido por las preferencias de empleo.⁷⁹

Por lo tanto, el prototipo del inmigrante legal en los Estados Unidos (tanto en el proceso de naturalización, como en el proceso de residencia permanente) es el de una mujer asiática casada, con una edad propicia para el trabajo (entre los 25 y los 44 años de edad), con una familia cercana que posee un estatus legal permanente, y que ha permanecido en promedio 7 años en los Estados Unidos, antes de poder acceder a la naturalización o a la residencia permanente.

Por otro lado, la situación del inmigrante irregular presenta una cara distinta. Según las estadísticas oficiales del 2005⁸⁰, el número de extranjeros localizados para ser deportados ascendió a 1, 291,142. Las cifras del periodo 1925-2005 muestran una tendencia a la baja a partir del año 2001⁸¹, tomando en consideración todas las capturas efectuadas por la Patrulla Fronteriza, así como también las de orden administrativo efectuadas por el ICE (Immigration and Customs Enforcement) y los arrestos criminales de acuerdo a los años fiscales.

La drástica baja en el número de extranjeros localizados a partir del año 2001, se debió al cambio de la política gubernamental estadounidense después de los atentados del 11 de septiembre, hecho que repercutió directamente en el número de inmigrantes ilegales detenidos (esta cifra aumentó drásticamente), mientras que el número de inmigrantes localizados se redujo.

⁷⁸ En el año 2006 ascendieron a 1,266,264 ; en el año 2005 ascendieron a 1,122,373 ; y en el año 2004 ascendieron a 957,883. (Nelly Jefferys, "U.S. Legal Permanent Residents:2006, en *Annual Flow Report*, Washington D.C., marzo del 2007, disponible en: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/IS-4496_LPRFlowReport_04vaccessible.pdf)

⁷⁹ *Ibíd.*

⁸⁰ Office of Immigration Statistics, *2005 Yearbook of Immigration Statistics*, DHS, Washington D.C., 2005, p.91, disponible en: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2005/OIS_2005_Yearbook.pdf

⁸¹ Mientras en el año 2000, el número de extranjeros localizados alcanzó la cifra más alta del periodo (1925-2005) ascendiendo a 1,814,729; en el año 2001 esa cifra se redujo a 1,387,486 (*Ibíd.*)

Así mismo, es importante señalar que a partir del año 2004 se dejó de considerar a los arrestos criminales del ICE dentro de este computo. Este hecho pone en evidencia la intencionalidad de dar un tratamiento diferenciado entre los que sólo incumplen la ley inmigratoria, y los que además de incumplir esta legislación, también han cometido otros delitos, situación que acelera su deportación y no les permite acudir a otras instancias.⁸²

Dentro del análisis de las estadísticas, otro punto que salta a la vista es el concerniente a los extranjeros que pueden ser deportados, de acuerdo a la región y al país de origen. Es así que del total de 1,291, 142; casi en su totalidad (1,237,598) pertenecen a América del Norte (incluyendo a los países centroamericanos), seguidos por los sudamericanos (38,140).⁸³ Mientras el país que encabeza la lista es México con 1,093,382 personas, seguido por Honduras, El Salvador, Brasil y Guatemala en mucha menor cantidad.⁸⁴ Cabe resaltar que de los países del Medio Oriente catalogados como “terroristas” por los Estados Unidos (Irak, Irán, Libia, Arabia Saudita, Sudan, Siria, Yemen), Irak e Irán poseen la cifra más elevada (165 personas respectivamente)⁸⁵, pero irrisoria frente a la de los países latinoamericanos.

Con respecto al campo criminal, en el año 2005 las principales actividades relacionadas con la inmigración del U.S Immigration and Custom Enforcement (ICE) ascendieron a 9,874 arrestos criminales. De este total, 72 casos estuvieron relacionados con investigaciones financieras⁸⁶; 2,713 casos con investigaciones relacionadas al tráfico humano y otro tipo de tráfico⁸⁷; 5,412 casos fueron catalogados bajo el nombre

⁸² Instancias como la prolongación de la deportación, o la posibilidad de acudir a instancias judiciales.

⁸³ Office of Immigration Statistics, *2005 Yearbook of Immigration Statistics*, p.92.

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ *Ibíd.*

⁸⁶ Las investigaciones financieras se refieren a casos desarrollados para contrarrestar a las organizaciones envueltas en el lavado de dinero y crímenes financieros relacionados.

⁸⁷ Las investigaciones de tráfico humano y otro tipo de tráfico se refieren a casos dirigidos en contra de personas u organizaciones que traen, transportan, esconden o trafican con inmigrantes ilegales hacia o dentro de los Estados Unidos.

de investigaciones de extranjeros generales y criminales⁸⁸; 1,426 casos se relacionaron con investigaciones de identidad y fraude de beneficio (identity and Benefit fraud)⁸⁹; y finalmente hubo 251 casos designados bajo el nombre de conformidad y cumplimiento de la ley en los sitios de trabajo.^{90 91} Estas cifras son una clara muestra de la securitización de la inmigración en los Estados Unidos y de su intencionada vinculación con otros delitos.

Dentro del creciente carácter restrictivo de la inmigración ilegal, también se hace énfasis en el aumento de deportaciones formales⁹², que en el año 2005 alcanzaron las 208,521 personas.⁹³ Este hecho se ve reforzado con una cada vez mayor presencia de la Patrulla Fronteriza, que en el año 2005 detuvo a 1, 189,108 personas; mientras que el sector de investigaciones solo detuvo a 102,034 personas.⁹⁴ La importancia creciente que se ha dado al papel que juega la Patrulla Fronteriza ha llevado al despliegue de recursos especialmente en los Estados fronterizos.

Sintetizando estas ideas se puede caracterizar al inmigrante ilegal como un hombre de escasos recursos, latinoamericano y más probablemente mexicano, delincuente y probablemente capturado en más de una ocasión por un agente de la Patrulla Fronteriza. Así mismo, es importante considerar que si bien el esquematizar a

⁸⁸ Son las investigaciones que se refieren a actividades investigativas generales, incluidas las que están dirigidas contra extranjeros que intentan entrar otra vez a los Estados Unidos de manera ilegal, así como también los que se han escapado o han cometido otros crímenes en los Estados Unidos. Las investigaciones a criminales extranjeros se focalizan en organizaciones a gran escala involucradas en actividades criminales.

⁸⁹ Las investigaciones de identidad y de beneficio de fraude buscan penetrar los esquemas de fraude que se utilizan para violar las leyes de la inmigración y otras leyes relacionadas, o que se utiliza para enmascarar el verdadero estatus de los extranjeros ilegales para obtener beneficios de derecho de las agencias federales, estatales y locales.

⁹⁰ El Programa de conformidad de cumplimiento de la ley se focaliza en prevenir que los extranjeros nacionales exploten el sistema de inmigración estadounidense por medio del desarrollo de casos de investigación de los sistemas del DHS que contienen información sobre el estatus de los estudiantes y otros no-inmigrantes.

⁹¹ Office of Immigration Statistics, *2005 Yearbook of Immigration Statistics*, p.93.

⁹² Las deportaciones formales de los Estados Unidos son la consecuencia de órdenes finales de exclusión, deportación y remoción.

⁹³ Office of Immigration Statistics, *2005 Yearbook of Immigration Statistics*, p.95.

⁹⁴ Office of Immigration Statistics, *2005 Yearbook of Immigration Statistics*, p.93

un inmigrante legal o ilegal es cometer un error garrafal al obviar la diversidad de condiciones y de situaciones en que viven los inmigrantes, el hacerlo significa adentrarse en lo más profundo de la lógica de la securitización de la inmigración y de la imagen que se quiere dar del enemigo interno, encarnado en el inmigrante.

Después de haber analizado las principales estadísticas y cómo estas construyen la imagen del inmigrante ilegal, se puede comprender cómo se hace el vínculo del mismo con delitos como el tráfico de personas, la falsificación de documentos, la delincuencia, etc. Sin embargo ni siquiera las mismas estadísticas logran justificar el vínculo que se hace entre la inmigración y el terrorismo, especialmente cuando las mismas muestran por ejemplo que del total de extranjeros formalmente removidos por razones administrativas en el año 2005 (208,521 personas), solo 540 personas fueron removidas por razones de seguridad nacional y asuntos relacionados, mientras que los intentos fallidos de entrar sin la documentación apropiada o a través de fraude, las violaciones criminales, y la presencia sin autorización ascendían a 75,532 , 40,018 , y 72,229 respectivamente.⁹⁵

De esta forma se puede concluir que la estadística es una poderosa herramienta para la criminalización del inmigrante, sobretodo en lo concerniente a delitos de inmigración; pero para su vinculación con actividades terroristas todavía hace falta esa dosis de descontrol y de temor que sólo el discurso puede difundir en la gente. A continuación se presentará otra de las herramientas de la securitización de la inmigración por las agencias gubernamentales y de seguridad: la tecnología.

⁹⁵ Office of Immigration Statistics, *2005 Yearbook of Immigration Statistics*, p.96

4.3 El empleo de la tecnología para el control de la inmigración

En la era de la sociedad del conocimiento, la tecnología juega un rol vital no sólo como instrumento de desarrollo de los pueblos, sino también como herramienta de legitimación de los procesos económicos, sociales, gubernamentales y de seguridad que vive una Nación. Es por esto que las agencias gubernamentales y de seguridad estadounidenses han optado por la difusión tecnológica en sus procesos de control de la inmigración, no solo para aumentar el número de capturas, sino también para legitimarlos y que gocen de la credibilidad y del apoyo de quienes los financian: la sociedad norteamericana.

En este sentido las agencias gubernamentales y de seguridad estadounidenses han desarrollado una diversidad de instrumentos para el control de la inmigración y del terrorismo fuera de las fronteras, en las fronteras y al interior de las mismas. A continuación se va a estudiar cómo el desarrollo de tecnología en cada uno de estos espacios ha colaborado en la securitización de la inmigración en los Estados Unidos.

Fuera de las fronteras

Fuera de las fronteras estadounidenses, la CBP ha implementado iniciativas conjuntas como la Declaración de la Frontera Inteligente (The Smart Border Declaration), asociada con un Plan de Acción de 30 puntos con Canadá, y el Acuerdo de la Frontera Inteligente (The Smart Border Accord) con México. Este proyecto de crear fronteras inteligentes con los países vecinos tiene los siguientes objetivos:

- Asegurar el flujo de personas: compartir información avanzada del pasajero en los vuelos entre México o Canadá y los Estados Unidos; aumentar el número de oficiales en los aeropuertos extranjeros; promocionar sistemas adicionales

para identificar a los viajeros que implican un riesgo de seguridad mientras se mantiene el flujo corriente de gente que cumpla con la ley entre países

- Asegurar el flujo de bienes: Idear e implementar tecnologías inteligentes e innovativas, incluyendo el monitoreo de la carga, procesos comerciales armonizados y estándares de seguridad para identificar carga peligrosa, mientras se mantiene el flujo de bienes de bajo riesgo.
- Asegurar la infraestructura: aliviar la congestión en puntos de cruce clave a través de invertir recíprocamente (ambos países) en infraestructura fronteriza e identificando soluciones tecnológicas que pueden ayudar a acelerar los movimientos entre las fronteras.
- Coordinar y compartir la información en el cumplimiento de estos objetivos: reforzar la coordinación entre las agencias de cumplimiento de la ley para dirigirse a amenazas comunes.

Junto a esta iniciativa de la frontera inteligente, existen otras de la misma naturaleza, con un fuerte componente tecnológico, entre estas constan: la Red Electrónica Segura para la Rápida Inspección de los viajeros (The Secure Electronic Network for Travelers' Rapid Inspection (SENTRI)), la cual permite a los viajeros mexicanos de poco riesgo y pre-monitoreados, que sean procesados rápidamente; lo mismo está sucediendo en la frontera norte.

La CBP también ha implementado el programa de Comercio Libre y Seguro (Free and Secure Trade (FAST)), el cual utiliza tecnología transponder y la información de embarque antes del arribo para procesar a los vehículos cuando arriben a la frontera. Otro programa es el de la Iniciativa de Seguridad de Contenedores (Container Security Initiative (CSI)), la cual según la CBP, “empuja la frontera al exterior a través del

trabajo conjunto con las contrapartes de la nación de origen para identificar y pre-monitorear los contenedores que representan un riesgo en el puerto extranjero de salida antes de que sean cargados a bordo de embarcaciones destinadas hacia los Estados Unidos”.⁹⁶

En las fronteras

Dentro de lo que comprende el control fronterizo, existen dos programas principales: el US-VISIT y la Iniciativa de Frontera Segura (Secure Border Initiative (SBI)). El programa US-VISIT (United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology) es un sistema de manejo de fronteras que constituye una de las principales herramientas de monitoreo de viajeros que entran hacia los Estados Unidos. El mismo se basa en medidas realizadas de seguridad biométrica que comienzan al exterior de la frontera estadounidense y continúan a través de la entrada y salida del visitante. La mayoría de visitantes ya han experimentado alguno de los procedimientos de US VISIT: escaneados digitales de los dedos y fotografías digitales a la entrada del país. Los datos biográficos y biométricos son utilizados para emparejar la identidad del pasajero contra los datos capturados por el Departamento de Estado, el momento de emitir la visa, para asegurarse de que se trate de la misma persona que ha recibido la misma. Adicionalmente la foto digital que se tomó el momento de la emisión de la visa es enviada al oficial perteneciente del U.S. Customs and Border Protection para una comparación visual y confirmación. Así mismo el programa propone un sistema de niveles donde los viajes transfronterizos y las actividades de inmigración sean simples y convenientes para los viajeros de bajo riesgo. Este sistema busca reducir el fraude, el

⁹⁶ DHS, “Secure Border Initiative Program Guide”, en *Washington Technology GCN*, Washington D.C., 2007 disponible en: http://www.gcn.com/acmfiles/sponsored_papers/sbi_supplement.pdf

robo de identidad y el riesgo que los terroristas y criminales entren a los Estados Unidos sin ser detectados o utilizando documentos fraudulentos o robados.

Otro de los programas en la frontera es la Iniciativa de la Frontera Segura (Secure Border Initiative (SBI)), la cual abandona la manera tradicional de concebir la seguridad. La frontera deja de ser simplemente un límite físico y asegurarla significa prestar atención a los procesos que comienzan lejos de las fronteras estadounidenses, en las fronteras y continúa en todas las regiones de los Estados Unidos. De esta forma la misión general de la SBI se enmarca de la siguiente manera:

- Más agentes que patrullen las fronteras, asegurar los puertos de entrada y resguardar el cumplimiento de las leyes de inmigración;
- Una detención expandida y capacidades de deportación para eliminar la práctica de “captura y liberación” definitivamente;
- Una modernización comprensiva y sistemática de la tecnología utilizada en controlar las fronteras, incluyendo un aumento en los recursos aéreos tripulados, el uso expandido de UAVs⁹⁷ y de tecnología de detección de la próxima generación.
- Aumento de la inversión en mejoras a la infraestructura en la frontera- proveer seguridad física adicional para reducir bruscamente los cruces a la frontera ilegales; y
- Mayor cumplimiento a nivel interno de las leyes de inmigración, incluyendo un mas robusto cumplimiento en los sitios de trabajo.

⁹⁷ Unmanned aerial vehicles: vehículos aéreos no tripulados.

De manera sintetizada, la SBI crea un mecanismo cuya misión es integrar y unificar los sistemas, programas y políticas necesarios para asegurar la frontera y hacer cumplir eficientemente las costumbres y las leyes de inmigración estadounidenses. Mientras la SBI es el mecanismo de coordinación para integrar los componentes del DHS, también es un punto focal para colaborar con los socios federales, estatales, locales, tribales e internacionales de este departamento, así como también con el sector privado. De esta forma, quienes conforman la SBI sostienen que la misma se está moviendo del paradigma de inteligencia y acceso a la información catalogado como “necesidad de saber”, a un modelo “necesidad de compartir” que facilita el libre flujo de información entre el Departamento y sus socios.

En lo concerniente al control migratorio, la SBI ha modificado los procesos de detención y deportación mediante la creación de un modelo completo de este proceso. El resultado de esta iniciativa fue una política anfitriona y de manejo para aumentar el número camas para los detenidos, acelerar la repatriación de los extranjeros ilegales a sus países de origen, y disuadir a ciertas poblaciones a inmigrar ilegalmente. De esta manera el Departamento se está moviendo de un estilo de resguardo fronterizo basado en la “captura y liberación” a un estilo de “captura y deportación” y “captura y disuasión”.

Haciendo énfasis en el empleo de mecanismos de alta y baja tecnología, los agentes de la CBP tienen sus ojos puestos en los miles de kilómetros de frontera utilizando cámaras de última tecnología, sensores, detectores de radiación, información biométrica y los ya mencionados UAVs. Al mismo tiempo los agentes de campo están utilizando recursos de baja tecnología como cercas, perros y caballos para detectar y capturar a los ilegales o mantenerlos fuera de sus fronteras y prevenir que los criminales y los

terroristas intenten entrar a los Estados Unidos.⁹⁸ En este sentido el DHS también está construyendo cercas y barreras como el de las 14 millas del Sistema de Infraestructura de la Frontera en San Diego. Así mismo se está invirtiendo más dinero a lo largo de la frontera en barreras, electricidad, caminos, cercas, equipos de comunicación y nuevas estaciones y bases.

Este hecho también pone en evidencia que el equipamiento tecnológico, de comunicaciones y de seguridad están emergiendo como importantes sectores de la economía estadounidense que, con los atentados del 11 de septiembre y consecuentemente con la securitización de la inmigración, solo pueden ir en alza. Esta situación revela que no son solo las agencias de seguridad las interesadas en securitizar a la inmigración, sino también importantes industrias y grupos económicos quienes los respaldan. Si bien el análisis del factor económico no forma parte de este estudio, es importante siempre considerar la existencia de esta variable en el estudio de la securitización de la inmigración.

Al interior

Los sistemas de información compartida para el control de la inmigración no son únicamente característicos al interior de la frontera estadounidense, sino que cada vez son más utilizados a nivel de control fronterizo, como a nivel interestatal. Sin embargo se ha decidido tratar este tema dentro de este subtítulo debido a la creciente importancia que están adquiriendo para el control interno de inmigrantes ilegales, extranjeros criminales y terroristas en los Estados Unidos.

Los sistemas de información compartida contribuyen en su totalidad a la seguridad interna de la Nación. Es por esto que se delegó la responsabilidad a la División de

⁹⁸ DHS, "Secure Border Initiative Program Guide", en *Washington Technology GCN*, Washington D.C., 2007 disponible en: http://www.gcn.com/acmfiles/sponsored_papers/sbi_supplement.pdf

Análisis e Infraestructura del DHS para evaluar las vulnerabilidades de los Estados Unidos. Esta división es la líder en la evaluación de vulnerabilidades, coordinando con otras entidades federales, estatales, locales y privadas. En este sentido la colección, protección, evaluación y diseminación de la información al público estadounidense, a los gobiernos locales y estatales y al sector privado es central en esta tarea.

La División de Análisis e Infraestructura del DHS maneja tres principales programas en lo concerniente a sistemas de información compartida, estos son: El Sistema de Asesoría de Seguridad Nacional (Homeland Security Advisory System), el cual focaliza las medidas de protección cuando se recibe la información específica de un sector o de una región geográfica. Este sistema se encarga de combinar la información acerca de las amenazas con evaluaciones de vulnerabilidad y provee comunicaciones para los oficiales de la seguridad pública y el público en general.

El segundo, es el Programa de Información de Infraestructura Crítica Protegida (Protected Critical Infrastructure Information Program (PCII)), el cual busca facilitar la información entre los dueños y los operadores y entidades gubernamentales con responsabilidades de protección de este tipo de infraestructura, por lo que se reducen las vulnerabilidades del país ante el terrorismo.

Finalmente el tercer programa es la Red de Información de Seguridad Nacional (Homeland Security Information Network), la cual se basa en un sistema de comunicación contrterrorista basado en computadoras, conectando a 50 Estados, cinco territorios, Washington D.C., y 50 áreas urbanas.⁹⁹ Este sistema de información en red permite a los Estados y a las mayores áreas urbanas coleccionar y diseminar la información entre las agencias federales, estatales y locales, involucradas en la lucha contra el terrorismo.

⁹⁹ DHS, *Homeland Security Information Network*, Washington D.C., 2007, disponible en: http://www.dhs.gov/xinfoshare/programs/gc_1156888108137.shtm

Los objetivos del programa son: ayudar a proveer una conciencia de la situación; facilitar la transferencia de información y colaborar con los socios en la seguridad interna de la Nación a nivel federal, estatal y local; proveer capacidades analíticas avanzadas y permitir compartir información de amenazas a tiempo real. Es importante señalar que esta capacidad de comunicación entrega a los Estados y a las áreas urbanas una conectividad interactiva en tiempo real con el Centro Nacional de Operaciones (National Operations Center).

A pesar del énfasis que se ha puesto en el desarrollo de este sistema, existen serias críticas al programa, considerado como la nueva columna vertebral del DHS. Las críticas argumentan que no existe suficiente garantía de seguridad para proteger adecuadamente la información clasificada de alrededor 600 agencias federales, estatales y locales.¹⁰⁰

Así mismo existen otros programas de cumplimiento de las leyes de inmigración al interior del país. En este sentido el DHS coopera con socios locales y estatales para identificar a las pandillas violentas y otros elementos criminales a través de la Operación Community Shield. Bajo la operación Return to Sender, los agentes y oficiales del ICE están arrestando a extranjeros criminales, extranjeros ilegales miembros de pandillas, extranjeros fugitivos y otros violadores de las leyes de inmigración, como parte de un esfuerzo a nivel interno nacional para detener la inmigración ilegal. Igualmente existe la iniciativa de auto-conformidad de los empleadores, que unirá al gobierno y a los negocios en un esfuerzo conjunto para reducir el empleo de extranjeros no autorizados en industrias específicas.

¹⁰⁰ Lara Jakes Jordan, "Homeland Security Information Network Criticized", en *The Washington Post*, Washington D.C., 10 de mayo del 2005, disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/05/09/AR2005050901076.html>

Para concluir este capítulo, dentro de la securitización de la inmigración las agencias de seguridad y gubernamentales son, junto al discurso, los artífices y creadores de este proceso. En los Estados Unidos, la compleja red institucional encabezada por el DHS juega un rol protagónico, al crear un colosal conglomerado de instituciones públicas y privadas que han edificado en la imagen del inmigrante una amenaza para la supervivencia de la nación, al vincularlo con el terrorismo, y de esta forma han encontrado la fórmula para seguir existiendo y reproducirse.

Cabe resaltar cómo la preeminencia del carácter operativo en la securitización de la inmigración, ha volteado el accionar de estas agencias a la prevención de ataques futuros. Estas agencias viven día a día en competencia, pues si bien el núcleo de poder está en manos del DHS, es en las ramificaciones de ese poder donde existen disputas entre las mismas para su sobrevivencia.

De esta forma culmina no solo el capítulo sino el análisis general de la securitización de la inmigración en los Estados Unidos. A continuación se presentará los principales puntos de conclusión, producto de este estudio.

5. CONCLUSIONES

La construcción del “otro” siempre ha estado presente en la historia de la humanidad. Después del fin de la Guerra Fría, se evocó la invasión del Oeste por el Este (y el Sur), reemplazando la incursión de los tanques por la metáfora de las hordas que huyen hacia la prosperidad. De esta forma el franqueamiento de fronteras y la inmigración ilegal forman parte de la historia occidental contemporánea, hecho que ha sido contestado con un discurso político inspirado en la imagen de bárbaros que huyen hacia el Imperio o los países del Welfare State. En el discurso, también se hace alusión a una colonización a la inversa con la instalación de aquellos que no habían sido invitados, dando a entender que los países desarrollados no pueden acoger a toda la miseria del mundo.

Este panorama mundial, que se caracteriza por la antigüedad del sentimiento xenófobo, presenta sus particularidades en el caso estadounidense, pues si bien se trata de un país que nació y creció alimentándose de una inmigración extranjera, el mismo siempre ha querido mantenerse fiel a su fuerte legado anglosajón, hecho que ha pesado a lo largo de su historia en los procesos de inmigración asiáticos, europeos, africanos y actualmente en los latinoamericanos. De ahí surge la ironía del modelo estadounidense de integración conocido como *salad bowl*, el cual si bien se basa en la diversidad étnica, cultural y religiosa, todavía sigue anclado en el modelo WASP, lo que ha llevado a marcadas divisiones entre los grupos étnicos y a un creciente racismo, especialmente contra los grupos latinos.

A la peculiaridad del caso de los Estados Unidos se suma un hecho trascendental que dio paso a la era de la guerra global contra el terrorismo: los atentados del 11 de septiembre del 2001. Estos acontecimientos no solo produjeron un giro en la política de

seguridad estadounidense y mundial, sino que alertaron al mundo de la amenaza que representa la presencia del inmigrante, caracterizado como el enemigo interno dentro de las sociedades receptoras.

En este sentido vale la pena resaltar la plasticidad de la imagen del enemigo interno en los Estados Unidos y en gran parte del mundo occidental, que asocia al inmigrante con la ilegalidad, la pobreza, la delincuencia y el terrorismo. De esta forma la categoría “inmigrante” reagrupa a varios grupos sociales entre los que sobresalen los pobres, los jóvenes, los extranjeros y los delincuentes; denotando así el fuerte componente étnico-racial y de clase social que se le asigna a esta categoría.

En este contexto de securitización de la inmigración, se debe priorizar, como lo afirma Edelman¹⁰¹, el análisis de la estructura de los juegos políticos, burocráticos y mediáticos para comprender el espectáculo político que fue montado. Se deben comprender las múltiples prácticas discursivas, la heterogeneidad de los mecanismos concretos (dispositivos legales, retóricas políticas, prácticas policiales, tecnologías de vigilancia, discursos sobre los derechos humanos, resistencia de los actores..) y la articulación de la relación entre conocimiento y poder, encarnado en las agencias de seguridad.¹⁰² En este sentido el análisis desde un enfoque constructivista se focalizó en tres secciones principales: 1) el análisis del discurso de las autoridades gubernamentales; 2) el análisis de la legislación concerniente a la securitización de la inmigración; y 3) el análisis de las agencias de seguridad y de sus operaciones. A continuación se presentará los principales puntos de conclusión sobre cada uno de estos temas.

¹⁰¹ Jacob Edelman Murray, *Constructing the political spectacle*, University of Chicago Press, Chicago, 1988.

¹⁰² Didier Bigo, *Sécurité et immigration?*, disponible en: <http://libertaire.free.fr/bigo5.html>

Análisis de discurso

El discurso está dirigido a las masas; su fin es informar, expresar, persuadir, etc. Pero adentrándonos en el contexto de la securitización, el discurso juega un rol preponderante, al ser quien crea los asuntos de seguridad. En este sentido, los teóricos del tema de la securitización de la inmigración, han establecido que la inmigración ha sido construida como una amenaza para el sistema de bienestar social, el orden público y la identidad de la Nación. Sin embargo después de los ataques del 11 de septiembre, las autoridades gubernamentales y de seguridad le otorgaron a la inmigración un carácter aún más amenazante, estableciendo un vínculo directo entre la inmigración y el terrorismo. Este hecho evidencia a una radicalización del discurso; no solo por parte de las autoridades gubernamentales y de los profesionales de la seguridad, sino también por parte de la misma población norteamericana, que en muchos casos ha levantado una feroz campaña en contra de los inmigrantes.

¿Pero qué impulsa a todos esos actores a hacer un vínculo entre crimen, desempleo, terrorismo y migración? Para varias asociaciones antirracistas y de derechos humanos, como para una parte del mundo universitario que está vinculado en el asunto, la fuerza de este discurso radica en una reacción espontánea a la ignorancia del tema, caracterizada como una forma de populismo que complace al público frustrado.¹⁰³

Así mismo, el rechazo de considerar discursos críticos acerca de la securitización de la inmigración, no es una simple ceguera del sector político gubernamental ni de sus electores, sino una argumentación razonada. Esta se basa en la negación y se articula en los miedos de pérdida de control del mundo político, también se basa en las normas y los intereses de ciertas burocracias, y en la inquietud de ciertos

¹⁰³ Algunos discursos que quieren criticar, presuponiendo una opinión pública mayoritariamente xenófoba para explicar el éxito de los discursos de securitización, exaltan un pueblo (virtual) de buenos ciudadanos, lejos de la realidad de la población existente. De esta forma la xenofobia juega un rol como causa y consecuencia de la securitización de la inmigración (Didier Bigo, *Sécurité et immigration*, disponible en: <http://libertaire.free.fr/bigo5.html>).

ciudadanos que se sienten excluidos de la sociedad. De esta forma, tal y como Bigo lo afirma “el discurso de securitización de la inmigración es entonces una posición de fuerza simbólica y se convierte en una tecnología política, una forma de gobernabilidad contemporánea”.¹⁰⁴

A pesar de la ambigüedad de los discursos de securitización de la inmigración, éstos continúan vigentes. Las fuertes críticas que los mismos han provocado, han puesto en entredicho al mundo de los profesionales de seguridad y al aparato gubernamental. Ellos saben que quienes les critican cuestionan las conexiones simplistas que los discursos de seguridad establecen, y que estas reestablecen una comprensión de lo social rudimentaria y radical que poco se asemeja a la complejidad de los hechos. El discurso de seguridad por lo general carece de argumentos propios, y éstos son sólo sostenidos cuando aportan ganancias electorales.

La inmigración no solo ha sido construida como una amenaza a nivel político y gubernamental, sino que atenta directamente a la figura del Estado Nación. Una de las principales amenazas que la inmigración encarna para el Estado occidental es el de la violación de sus fronteras, tomando en cuenta que la frontera legitima el orden político de la Nación (soberanía, orden público e identidad nacional). En consecuencia, con la inmigración ilegal, los hombres políticos y de gobierno, así como también las agencias de seguridad, tienen la sensación de haber perdido el control del poder. Esto nos lleva a pensar como Bigo lo afirma que la soberanía o la seguridad no son instrumentos de análisis de la realidad social pero son categorías de las cuales es necesario hacer su genealogía para encontrar que se encuentran vinculadas a una forma de gobernabilidad particular, la del Estado Westfaliano y sus formas modernas.¹⁰⁵ De esta manera se logra determinar que la relación entre la seguridad y la inmigración no es natural sino

¹⁰⁴ *Ibíd.*

¹⁰⁵ Didier Bigo, *Sécurité et immigration*, disponible en: <http://libertaire.free.fr/bigo5.html>

plenamente política, y que la securitización del fenómeno es el resultado de un trabajo de movilización del discurso político y de las agencias de seguridad.

Análisis de la legislación concerniente a la securitización de la inmigración

Prosiguiendo con el estudio de las dinámicas de estos juegos políticos simbólicos, su vínculo con las prácticas y el saber-hacer de las agencias de seguridad, el análisis de los instrumentos legislativos se muestra como una herramienta eficaz para deconstruir los fenómenos estructurales (desempleo, delincuencia, narcotráfico, terrorismo, etc.) y determinar cuál es el papel que juega la inmigración dentro de los mismos.

De esta forma se puede se puede dilucidar que la evolución de los instrumentos legales de inmigración en los Estados Unidos muestran una clara tendencia hacia la securitización de la inmigración. Así mismo, cabe señalar el alto contenido racial que siempre ha estado presente en este tipo de instrumentos. Si bien en sus inicios (INA 1952) las leyes de inmigración buscaban controlar la inmigración asiática, en la actualidad los controles se dirigen a los inmigrantes que provienen de América Latina y el Medio Oriente por razones económicas y de seguridad respectivamente.

Siguiendo la misma línea de acción que la del discurso, a partir de los años 90 los instrumentos legales dejan de ver exclusivamente a la inmigración como una amenaza para el sistema de bienestar social norteamericano y se la asocia con otro tipo de delitos como el narcotráfico, el tráfico de armas y personas y el terrorismo. Este último delito denota la fase actual de la securitización de la inmigración en los Estados Unidos, hecho que no sólo se evidencia en la ampliación de la definición de terrorismo (PATRIOT ACT), sino también en la creación de un vínculo directo entre el terrorismo y la inmigración.

Este hecho ha llevado a la creación de instrumentos de legislación de carácter sumamente restrictivo que criminalizan al inmigrante, y que en lugar de fomentar una inmigración legal y sostenida, provocan grandes olas de inmigración ilegal. Este fenómeno a su vez ha dado lugar a la implosión de una clase de ciudadanos de segundo nivel (los indocumentados), incapaces de ejercer todos sus derechos, lo que les impide participar plenamente en la sociedad.

De esta forma se induce a la precarización de las condiciones de vida de los inmigrantes, hecho que los vuelve vulnerables ante un sinnúmero de delitos como el tráfico de personas, la delincuencia, el narcotráfico, etc. Desgraciadamente, las medidas hasta la actualidad adaptadas por los hacedores de las políticas de inmigración no han solucionado este círculo vicioso sino que lo han agudizado. El construir muros y gastar dinero en tecnología no han ahuyentado a los inmigrantes, sino que al contrario, los han incentivado a buscar maneras alternativas para alcanzar o permanecer en el tan anhelado sueño americano.

Cabe resaltar lo poco que afectan estas medidas a los terroristas, que entran a los Estados Unidos pasando por todos los canales de rastreo y seguridad, pues es ahí precisamente en donde se encuentran las mayores falencias del sistema de seguridad estadounidense. Sin embargo es importante considerar que existen entidades privadas y gubernamentales que respaldan este proceder, pues su sobrevivencia depende del mismo.

Análisis de las agencias de seguridad y de sus operaciones

La inmigración no se convirtió de la noche a la mañana en un problema de seguridad con la aparición de una crisis económica o con el fin de la bipolaridad; esta se convirtió en una cuestión de seguridad cuando los profesionales decidieron construirla como tal. De esta manera las formas particulares del saber institucionalizado convergen

para dar sentido a un conjunto de prácticas de excepción con el fin de que ante los ojos de la población, se conviertan en la solución al problema. Dicho de otra manera por Bigo, la inmigración aparece como el punto de encuentro de posibles enunciados institucionales relacionados con normas de seguridad tanto de carácter interno como externo, y estas determinan un punto focal que atrae a la competencia y justifica la convergencia de las misiones de policías, de militares, de aduaneros, de los servicios de información en su lucha contra las “nuevas amenazas” que estarían todas relacionadas con el inmigrante”.¹⁰⁶

Es así que en la securitización de la inmigración en los Estados Unidos, las agencias de seguridad y su fuerte componente operativo son, junto al discurso, los artífices y creadores de este proceso. En este sentido han hecho todo un despliegue de su poder y rudimentaria a nivel estadístico, tecnológico y de información para hacer frente a la amenaza del inmigrante ilegal.

Los atentados del 11 de septiembre fueron la excusa perfecta para la aparición de todo un conglomerado institucional encabezado por el DHS, que, de manera muy discutible, han logrado vincular la inmigración al terrorismo. Este hecho no sólo ha llevado a que se priorice en la prevención de ataques futuros sino también, en la constante lucha que viven día a día las agencias de seguridad para no ser carcomidas por el DHS y mantener sus funciones de “saber hacer”.

Así mismo, discutiendo acerca de los actores que participan en la estrategia de securitización de la inmigración resulta imposible ignorar a las industrias de tecnología, de seguridad y de información, y a los sectores económicos que los auspician pues éstos también lucran de este proceso y promueven la intensificación del mismo. Es

¹⁰⁶ Didier Bigo, “Police en réseaux : l'expérience européenne”, en *Presses de Sciences Po*, Paris, 1996.

importante mencionar que si bien estos actores no han sido tratados en este análisis, es imprescindible tomarlos en cuenta como actores estratégicos del mismo.

Finalmente como punto de reflexión de este capítulo es necesario preguntarse si esta compleja red de instituciones cumple o no con el objetivo de controlar los flujos inmigratorios y responder de manera eficaz a los desafíos que la inmigración ilegal representa. De lo contrario solo se estaría alimentando a un pesado aparato estatal que resulta totalmente inoperante ante un fenómeno social demasiado complejo para encasillarlo en una relación inmigración-terrorismo.

Después de haber expuesto los principales puntos de conclusión de cada uno de los capítulos es importante concluir de manera general que la securitización de la inmigración es una herramienta muy eficaz, empleada por las agencias gubernamentales y de seguridad, el sector privado e inclusive los medios de comunicación, para personificar en el inmigrante la amenaza del enemigo interno, quien atenta no solo con el orden y la seguridad de la Nación, sino que se adentra en lo más profundo de la consciencia colectiva e intenta desafiar su rasgo más característico: su identidad.

La Escuela de Copenhague argumenta que no existe una identidad de la sociedad, sino que la misma sólo puede hacer referencia al Estado o a la Nación, por lo que la identidad colectiva se produce a través de la construcción de las fronteras. Trasladándonos al caso particular de los Estados Unidos, país que por sus continuos procesos inmigratorios no posee una identidad étnica definida, sino que más bien es concebida como una comunidad imaginada, la identidad es construida a través de símbolos como el de la frontera y el del discurso de amenaza. Así mismo, dichos símbolos también juegan un rol central en las prácticas de inclusión-exclusión.

Desafortunadamente mientras unos pocos poderosos se benefician de estas prácticas (inclusión-exclusión), existen millones de indocumentados que viven a la sombra de la sociedad, siendo explotados y convertidos en víctimas de una lógica que desafía toda ética social al poner en polos opuestos a los ricos, a los poderosos y a la figura del Estado en contra de los pobres, los desvalidos, los ilegales. Sin duda se trata de una estrategia muy astuta emprendida por el Estado Occidental pues ¿qué mejor enemigo que aquel que no puede responder ante sus ataques?

Pero como fue dicho anteriormente, por más poderosa que sea la estrategia de securitización de la inmigración, el flujo de inmigrantes seguirá creciendo hasta que no se brinden salidas acertadas y duraderas al problema. Si bien este análisis no se enfoca en dar soluciones a la problemática de la inmigración ilegal, se recomienda que un paso fundamental para hacerlo es mediante la desecuritización, tal y como Weaver lo sugirió. La desecuritización se basa en reducir el número de asuntos en que la fuerza y la legitimidad deben ser utilizadas.

Dentro del caso particular de la inmigración, la desecuritización apunta a que la misma deje de ser considerada paulatinamente un asunto de seguridad. Si bien esto es fácil decir, resulta difícil en la práctica al encontrarse tan profundamente enraizada en el consciente e inconsciente de las autoridades gubernamentales, los profesionales de la seguridad e inclusive la misma población. Sin embargo para lograrlo es necesario ir más allá de ese pensamiento de causalidad mágica (inmigración-terrorismo; inmigración-delincuencia) y analizar de manera más detenida la cotidianidad, utilizando un razonamiento que tome en cuenta la complejidad del asunto y estudie las consecuencias intencionales y no intencionales de las acciones en el seno de un proceso de transformación. Es aquí en donde surge la necesidad de comprender a la sociedad

contemporánea como una sociedad de riesgo (de dudas, de libertad y de incertidumbre) para no caer en la trampa de la securitización total.¹⁰⁷

En este sentido, una posible recomendación para poder manejar de una mejor manera el problema de la inmigración ilegal es a través de la Teoría de los Regímenes Internacionales, enfocada en la creación de un régimen internacional de migración negociada. Dicho sistema trabajaría en la negociación de cuotas para la entrada de trabajadores inmigrantes a los países de destino; dichas cuotas deberían ajustarse a las necesidades y posibilidades, tanto de los países de origen, como de los países de destino.

En este sentido, los países de origen tienen la obligación de asegurar el bienestar de los trabajadores que emigran y de cerciorarse que reciban salarios dignos y provisiones básicas en las sociedades de destino. Por otro lado, los países de destino deben desarrollar sistemas de identificación, evaluación y predicción ante la escasez de mano de obra en sus mercados de trabajo, sin olvidar el bienestar de la mano de obra local. Así mismo, éstos deberían comprometerse en la lucha contra la explotación, la discriminación y la xenofobia hacia los inmigrantes. También es importante que se tomen en cuenta provisiones sociales que ayuden a la fácil integración del inmigrante a la sociedad de destino, como la reunificación familiar y el derecho al voto.

De esta forma concluye este estudio, en la espera de que sea una herramienta útil en el análisis de la securitización de la inmigración en los Estados Unidos, y que de alguna forma ayude a concienciar del riesgo que existe en presentar al inmigrante como una amenaza, sin considerar que el fenómeno de la inmigración es sumamente complejo y no puede ser reducido a conexiones simplistas o fatalistas, que sólo lastiman más a quién es ya vulnerable: el inmigrante.

¹⁰⁷ Ulrico Beck, *Risk society : towards a new modernity*, Sage, Londres , 1997, citado en: Didier Bigo, *Sécurité et immigration*, disponible en: <http://libertaire.free.fr/bigo5.html>

6. BIBLIOGRAFÍA

Libros:

- Adam I., Mohammed N. Ben, B. Kagne, *et al.*, *Histoires Sans-Papiers*, Bruselas, Vista, 2002.
- Andreas Peter y Snyder Timothy, edit., *The Wall around the West. States Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham, Boulder, Nueva York, Oxford, Rowman and Littlefield, 2000.
- Balibar E., Chemillier-Gendreau M., Costa-Lascoux J. y Terray E., *Sans papiers: l'archaïsme fatal*, Paris, La Découverte, 1999.
- Banton Michael, *Discrimination, Concepts in the Social Science*, Buckingham, Philadelphia, Open University Press, 1994.
- Bayart Jean Francois, *L'illusion identitaire*, Paris, Karthala, 1997.
- Bigo Didier y Guild Elspeth, edit., *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, Hants (Inglaterra), Burlington (USA), Ashgate, 2005a.
- Bigo Didier y Guild Elspeth, edit., *Controlling Frontiers of the Eu: The Ban-Opticon*, Londres, Ashgate, 2005b.
- Blanco Cristina, *Las migraciones contemporáneas*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.
- Bonnafoous Simone, *L'immigration prise aux mots: les immigrés dans la presse au tournant des années 80, argumentation et sciences du langage*, Paris, Editions Kimé, 1991.
- Boswell C., *European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*, Oxford, Blackwell, 2003.
- Brouwer Evelien, Catz Petra y Guild Elspeth, edit., *Immigration, Asylum and Terrorism. A Changing Dynamic in European Law*, GNI Institut voor Rechtssociologie/ Centrum voor Migratierecht, ed. Nijmegen: Recht and Samenleving19, 2003.
- Buzan Barry, Waever Ole y de Wilde Jaap, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1998.
- Cambrezy L, *Réfugiés et exilés - crise des sociétés, crise des territoires*, Paris, Ed. Des Archives Contemporaines, 2001.
- Castels Stephen y Miller M.J., *The Age of Migration: International Population Movements in the Moderne World*, Basingstoke, Macmillan, 1998 (segunda edición).

- Castles Stephen, *Challenges to National Identity and Citizenship: A Comparative Study of Immigration and Society in Germany, France and Australia*, CAPSTRANS / CEDA.
- D'haëm R, *La reconduite a la frontière des étrangers en situation irrégulière*, «Que Sais-Je » N°3157, Paris, P.U.F., 1997.
- Diop A, *Dans la peau d'un sans-papier*, Paris, Seuil, 1997.
- Dreyfus Hubert y Rabinow Paul (dir), *Michel Foucault: un parcours philosophique: au-delà de l'objectivité et de la subjectivité*, Paris, Gallimard, 1984.
- Edelman Murray Jacob, *Constructing the political spectacle*, University of Chicago Press, Chicago, 1988.
- Fassin D., Morice A. y Quiminal C., edit., *Les lois de l'inhospitalité: les politiques de l'immigration a l'épreuve des sans-papiers*, Paris, La Découverte, 1997.
- Guiraudon Virginie y Joppke Christian, edit., *Controlling a New Migration World*, Londres, Routledge, 2001.
- Hayter T., *Open Borders: The Case against Immigration Controls*, Sterling, Pluto Press, 2001.
- Heisler Martin O, *Now and Then, Here and There: Migration and the Transformation of Identities, Borders, and Orders*, edit. por Albert Mathias, Jacobson David y Lapid Yosef, Vol. 18, *Identities, Borders, Orders. Rethinking International Relations Theory*, Mineapolis, Londres, University of Minnesota Press, 2001.
- Laacher S., *Après Sangatte. Nouvelles immigrations. Nouveaux enjeux: La Dispute*, 2002.
- Leiken Robert S., *Bearers of Global Jihad? Immigration and National Security after 9/11*, Washington, The Nixon Center, 2004.
- Paredes Diana, *Análisis Jurídico Internacional del Hundimiento de barcos ecuatorianos por fuerzas militares estadounidenses*, PUCE, Quito, 2005.
- Porquet J.-L., *Les clandestins - enquête en France, En Chine Et Au Mali. Paris: Stenou, Katérina. Images de l'autre: la différence: du mythe au préjugé*, Paris, Seuil: UNESCO, 1998.
- Skidmore David y Hudson Valerie, edit, *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*, Westview Press, 1993.
- Solomos, J. y Wrench J., edit., *Racism and Migration in Western Europe*, Oxford, Berg Publishers, 1993.
- Tristan A., *Clandestine*, Paris, Stock, 1993.

Vanpaeschen L, *Eux parmi nous*, Bruxelles, Ed. Luc Pire, 1998.

Waever Ole, Buzan Barry, Kelstrup Morten *et al.*, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter Publishers, Londres, 1993.

Artículos / Secciones de libros:

AILA, “Inmigración y el Departamento de Seguridad del Territorio Nacional: Cambios y Desafíos”, disponible en:
<http://www.aila.org/content/default.aspx?bc=9904%7C10644%7C15471>

Aradau Claudia, “The Perverse politics of four-letter words: risk and pity in the securitization of human trafficking”, en *Millennium: Journal of International Studies* 2004a, vol. 33 no. 2: 251-277.

Aradau Claudia, “Security and the democratic scene: desecuritization and emancipation”, en *Journal of International Relations and Development* 2004b vol. 7: 388-413.

Aradau, Claudia, *Desecuritize and Despair? The Copenhagen School Revisited*, CEU Papel de Trabajo, Budapest, Central European University, 2003.

Aradau Claudia, “Migration: The Spiral of (In)Security”, en *Rubikon*, Quarterly Academic Journal 2001a, disponible en:
<http://venus.ci.uw.edu.pl/~rubikon/forum/claudia1.htm>

Aradau, Claudia, “Beyond Good and Evil: ethics and securitisation/desecuritisation techniques”, en *Rubikon*, Quarterly Academic Journal, 2001b, disponible en:
<http://venus.ci.uw.edu.pl/~rubikon/forum/claudia2.htm>

Bigo Didier, “Sécurité et immigration: vers une gouvernementalité par l'inquiétude?”, 1998a, disponible en: <http://libertaire.free.fr/bigo5.html>

Bigo Didier, “L’Europe de la sécurité intérieure: penser autrement la sécurité”, en Le Gloannec Anne-Marie, *Entre Union et nations. L’Etat en Europe*, Paris, Presses de Sciences politiques, 1998b, p. 55-88.

Bigo Didier, “The Mobius Ribbon”, ISA, Toronto, 1998c, en Lapid y Kratochwil, *Identity, Border and Order*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2001

Bigo Didier, “When two become one. Internal - external securisations and the games of politics”, Copenhagen, 1997.

Bigo Didier, “Police en réseaux: l'expérience européenne”, en *Presses de Sciences Po*, Paris, 1996a.

Bigo, Didier, “L’Archipel des polices”, en *Le Monde Diplomatique*, Paris, octobre 1996b, disponible en:
<http://www.monde-diplomatique.fr/1996/10/BIGO/7302.html>

- Bigo, Didier, 'L'Illusoire maîtrise des frontières' in *Le Monde Diplomatique* October 1996c, <http://www.monde-diplomatique.fr/1996/BIGO/7303.html>
- Bigo, Didier, "The European Internal Security Field: stakes and rivalries in a newly developing area of police intervention" en Anderson, Malcolm y den Boer Monica, *Policing Across National Boundaries*, Londres, Pinter, 1994.
- Bigo, Didier, "Les Débats en relations internationales et leur lien avec le monde de la sécurité", disponible en: <http://www.conflits.org/Numeros/19BIGO.html>
- Buzan Barry y Waever Ole, "Liberalism and Security: the Contradictions of the Liberal Leviathan", CIAO, disponible en: <http://www.cc.columbia.edu/sec/dlc/ciao/wps/bub02/bub02.html>
- Camarota Steven A., "Immigrants in the United States-2002 – A Snapshot of America's Foreign-Born Population", Center for Immigration Studies, Washington D.C., novembre del 2002, disponible en: <http://www.cis.org/articles/2002/back1302.html>
- Conferencias de las Legislaturas Estatales, "Real ID Act of 2005 Driver's License Title Summary", Washington D.C., 2005, disponible en: <http://www.ncsl.org/print/standcomm/sctran/realidsummary05.pdf>
- Evans Braziel Jana, "History of Immigration and Immigration Laws in the United States", Cincinnati, University of Cincinnati, disponible en: <http://www.umass.edu/complit/aclanet/USMigrat.html>
- Harper Jim, "A Primer on the REAL ID Act: Will the U.S. have a nacional ID Card?", en *Publicaciones del Instituto CATO*, Washington D.C., 30 de marzo del 2007, disponible en: <http://www.cato.org/research/jh-primer-on-real-id-act.html>
- Huysmans Jef, "Dire et écrire la sécurité: le dilemme normatif des études de sécurité", en *Cultures et Conflits*, Saint Ouen, 1998a, p.177-202.
- Huysmans Jef, "Desecuritization and the Aesthetics of Horror in Political Realism", en *Millenium*, vol.27, no.3, 1998b, p.569-589.
- Huysmans Jef, "European Identity and Migration Policies: Socioeconomic and Security Questions in a Process of Europeanization", Working Paper #9, Budapest, Central European University, 1996.
- Huysmans Jef, "Migrants as a Security Problem: Dangers of Securitizing 'Societal Issues'" en Miles, Robert and Thränhardt, *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, Pinter Publishers, Londres, 1995.
- Lemke T., "The Birth of Biopolitics: Michel Foucault's lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality", en *Economy and Society*, vol. 30, n°2, 2001.

- Novoa Melissa y Sevicios Internacionales, “El poder de los inmigrantes”, en *Martes Financiero*, N°424., Ciudad de Panamá, Diario La Prensa, 2006, disponible en: <http://www.martesfinanciero.com/history/2006/05/09/Columnas/temadeportada.html>
- Oficina de Presupuesto del Congreso, “Senate Amendment 1150 to S.1348, the Comprehensive Immigration Reform Act of 2007”, Washington D.C., 4 de junio del 2007, disponible en: http://www.cbo.gov/ftpdocs/81xx/doc8179/SA1150_June4.pdf
- Roe Paul, “The Intrastate Security Dilemma”, *Journal of Peace Research*, vol.36, no.2, 1999.
- Tapscott Mark, “DeMint, Eight Senate Colleagues Challenge Bush to ImmigrationBill's Border Protection Now”, en *Examiner.com*, 12 de junio del 2007, disponible en: http://www.examiner.com/blogs/tapscotts_copy_desk/2007/6/12/DeMint-Eight-Senate-Colleagues-Challenge-Bush-to-do-Immigration-Bills-Border-Protection-Now
- The Third Branch, “New Antiterrorism Law contains Habeas Corpus Reform and Victim Restitution”, US Courts, Washington D.C, mayo de 1996, disponible en: <http://www.uscourts.gov/ttb/may96/terror.htm>
- Simanski John, *et al.*, *Annual Flow Report*, Washington D.C., DHS, mayo del 2007, disponible en: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/Natz_01_Sec508Compliant.pdf
- Waever Ole, “Insécurité, identité: une dialectique sans fin”, en Le Gloannec Anne-Marie, *Entre Union et nations. L'Etat en Europe*, Presses de Sciences Politiques, Paris, 1998, p.91-136.
- Waever Ole, “Securitization and Desecuritization”, en Lipschutz Ronnie D., *On Security*, Nueva York, Columbia University Press, 1995, p.46-86.
- Waever Ole, Buzan Barry, Kelstrup, Morten y Lemaitre Pierre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Londres, Pinter Publishers, 1993.
- Weissinger George, “The Illegal Alien Problem: Enforcing the Immigration Laws”, Nueva York, New York Institue of Technology, 2003, disponible en: http://www.immigration-usa.com/george_weissinger.html
- Wendt Alexander, “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”, en *International Organization*, Vol. 46 (2), 1992, p.391-425.
- Williams Michael, “Identity and the Politics of Insecurity”, en *European Journal of International Relations*, vol.4, no.2, 1998, p.204-225.
- Williams Michael, “The Institution of ‘Security’: Elements of a Theory of Security Organizations”, en *Cooperation and Conflict* 32 (3), 1997, p.287-307.

Wolfe Alan, "Native Son: Huntington defends the Homeland", en *Foreign Affairs* Mayo/Junio 2004, Washington D.C., Council of Foreign Relations, 2004, disponible en:
<http://www.foreignaffairs.org/20040501fareviewessay83311/alan-wolfe/nativeson-samuel-huntington-defends-the-homeland.html>

Artículos de prensa:

Shulman Robin, "Immigration Raids Rips Familias", en *The Washington Post*, Washington D.C., 18 de marzo del 2007, disponible en:
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/03/17/AR2007031701113.html>

Bailey Holly, "Border War", en *Newsweek*, Nueva York, 3 de abril del 2006, disponible en: <http://www.msnbc.msn.com/id/12017855/site/newsweek/>

Jakes Jordan Lara, "Homeland Security Information Network Criticized", en *The Washington Post*, Washington D.C., 10 de mayo del 2005, disponible en:
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/05/09/AR2005050901076.html>

Weisman Jonathan, "Immigration Hill dies in the Senate", en *The Washington Post*, Washington D.C., 29 de junio del 2007, disponible en:
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/28/AR2007062800963.html?referrer=email&referrer=email>

Comunicados de Prensa de las entidades gubernamentales y de seguridad:

Cornyn John, en Discursos del Senado de los Estados Unidos, 2007, disponible en:
<http://cornyn.senate.gov/index.asp?f=record&lid=1&oid=17&rid=237358&pg=1>

Departamento de Estado de los Estados Unidos, "Interview with Boston College Magazine and Boston College Student Newspaper The Heights", en What the Secretary has been Saying, Boston, 22 de mayo del 2006, disponible en:
<http://www.state.gov/secretary/rm/2006/66742.htm>

Departamento de Seguridad Nacional, "Remarks by the Secretary of Homeland Security Michael Chertoff on September 11: Five Years Later", en Comunicados de Prensa, Washington D.C., 8 de septiembre del 2006, disponible en:
http://www.dhs.gov/xnews/speeches/sp_1158335789871.shtm

Kennedy Edgard M., "Statement of Senador Edgard M. Kennedy on Comprehensive Immigration Reform", Senado de los Estados Unidos, Washington D.C., 21 de mayo del 2007, disponible en:
http://kennedy.senate.gov/newsroom/press_release.cfm?id=A5BC50D2-CF92-4AC0-B575-5365EEA9711

Oficina de la Secretaría de Prensa de La Casa Blanca, “President Bush discusses Comprehensive Immigration reform in Texas”, Washington D.C., 3 de agosto del 2006a, disponible en:
<https://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/08/20060803-8.html>

Oficina de la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca, “President Bush addresses the Nation on Immigration Reform”, Casa Blanca, Washington D.C., 15 de mayo del 2006b, disponible en:
<https://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060515-8.html>

Oficina de la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca, “President Meets with President Fox and Prime Minister Martin”, La Casa Blanca, Washington D.C., 23 de marzo del 2005, disponible en:
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/03/20050323-5.html>

Reed Jack, “Floor Statement on Immigration Reform”, en Senado de los Estados Unidos, Washington D.C., 23 de mayo del 2006, disponible en:
<http://reed.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=257158>

Secretaría de Prensa del Senado del los Estados Unidos, “Senate adopts Session’s Amendment Prohibiting Employers who have hired illegal aliens from receiving government contracts” en Senado de los Estados Unidos, Washington D.C., 25 de enero del 2007, disponible en:
<http://sessions.senate.gov/pressapp/record.cfm?id=268048&>

Secretaría de Prensa del Senado de los Estados Unidos, “Lieberman warns of substandard treatment of Immigration Detainees”, Senado de los Estados Unidos, Washington D.C., 17 de enero del 2007, disponible en:
<http://lieberman.senate.gov/newsroom/release.cfm?id=267620&&>

Enciclopedias

“*H.R.1645 Strive Act of 2007*”, Biblioteca del Congreso Thomas, Washington D.C., 2007, disponible en: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c110:H.R.1645>

“*HR4437*”, The Library of Congress Thomas, Washington D.C., 2007, disponible en: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:h.r.04437:>

“Real ID Act of 2005”, en Congresspedia, disponible en:
http://www.sourcewatch.org/index.php?title=REAL_ID_Act_of_2005#_note-13#_note-13

Documentos de referencia:

Immigration and Nationality Act (INA); disponible en:

<http://www.uscis.gov/propub/ProPubVAP.jsp?dockkey=cb90c19a50729fb47fb0686648558dbe>

REAL ID Act, disponible en: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:h.r.00418>

“Secure Border Initiative Program Guide”, en *Washington Technology GCN*, Washington D.C., 2007 disponible en:

http://www.gcn.com/acmfiles/sponsored_papers/sbi_supplement.pdf

The DHS Strategic Plan – Securing our Homeland, Washington D.C., 2004, disponible en: <http://www.dhs.gov/xabout/strategicplan/>

United States Code, disponible en: <http://www.law.cornell.edu/uscode/>

2005 Yearbook of Immigration Statistics, DHS, Washington D.C., 2005, disponible en:

http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2005/OIS_2005_Yearbook.pdf